QUESTIONS DE DROIT DES GENS
ET DE
POLITIQUE INTERNATIONALE

LA
DOCTRINE DE DRAGO

PAR

H.-A. MOULIN

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
A L'UNIVERSITÉ DE DIJON

PARIS

A. PEDONE, Éditeur
LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1908


APR 29 1909
LIBRARY.

AVANT-PROPOS

Ce livre n'est pas un ouvrage entièrement original ni personnel. C'est un recueil d'articles et de documents concernant la « Doctrine de Drago ». On sait que, depuis deux ans surtout, à l'occasion de la Conférence pan-américaine de Rio de Janeiro et de la seconde Conférence de La Haye, la presse quotidienne et les revues périodiques des deux mondes ont consacré de fréquentes études à la thèse désormais désignée du nom de l'homme d'Etat éminent qui, le premier, l'affirma éloquemment dans une note diplomatique. On sait aussi que la Conférence de Rio émit une motion relative à la Doctrine de Drago, et que la Conférence de La Haye a voté une « Convention concernant la limitation de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles » qui, si elle ne consacre pas intégralement la thèse argentine, s'en est certainement inspirée. On sait enfin que la « Doctrine de Drago » provoque des controverses d'un large intérêt tant spéculatif que pratique, dans la théorie du

droit des gens comme dans le domaine de la politique international : depuis le problème de la responsabilité internationale des Etats et des sanctions que peut comporter une telle responsabilité, jusqu'à l'étude des conditions actuelles des rapports entre Etats créanciers et Etats débiteurs, entre grandes puissances et petits Etats, entre Etats européens et Etats américains.

Il y aurait certainement à écrire, sur la Doctrine de Drago, un traité dogmatique, où ces questions seraient méthodiquement discutées. J'aurais voulu entreprendre cette œuvre ; j'y ai songé. Mais il m'a semblé que, sur un sujet d'actualité qui a déjà provoqué une littérature abondante, sur un problème de politique contemporaine où les intérêts antagonistes provoquent nécessairement des doctrines divergentes, et où l'opinion, où les conclusions d'un jurisconsulte isolé n'importent pas, il était préférable peut-être de publier un livre de caractère documentaire, d'assembler en volume des articles d'origine et de tendances diverses, et de reproduire le texte même des résolutions officielles et des discours qui furent entendus à Rio de Janeiro ou à La Haye. La lecture de ce volume permettra, je crois, à ceux que la question intéresse, de savoir ce qui a été dit sur la Doctrine de Drago et ce qui peut l'être encore, de rapprocher des opinions multiples, — et de conclure eux-mêmes, dans tel sens ou dans tel autre.

En procédant ainsi, je me suis inspiré, en quelque sorte, du Dr Drago lui-même, qui publia il y a quelques années, sur un plan analogue, un volume que les spécialistes et le grand public ont lu avec un vif intérêt : *la Republica argentina y el caso de Venezuela.* Le livre modeste qui paraît aujourd'hui est, en quelque sorte, la suite européenne de cet ouvrage sud-américain : il devrait être signé du nom de Drago, et bien des pages y sont l'œuvre personnelle de l'ancien ministre argentin. C'est à lui que je voudrais faire hommage de ce travail, si je ne voulais éviter d'en travestir le caractère en présentant comme un volume de polémique unilatérale un livre où la « Doctrine de Drago » est discutée avec sympathie, mais avec impartialité, par ceux dont je reproduis les écrits et les discours comme dans les articles que j'ai moi-même signés.

H.-A. MOULIN.

TABLE DES MATIÈRES

LA DOCTRINE DE DRAGO

I

NOTE DU 29 DÉCEMBRE 1902

ENVOYÉE

PAR LE GOUVERNEMENT ARGENTIN A SON REPRÉSENTANT A WASHINGTON (1)

Buenos-Aires, le 29 décembre 1902.

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai reçu la dépêche de Votre Excellence, en date du 20 de ce mois, concernant les événements survenus dernièrement entre le gouvernement de la République du Vénézuéla et ceux de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne.

D'après les informations de Votre Excellence, l'origine du conflit doit être attribuée, en partie, à des préjudices subis par des sujets de nations réclamantes,

(1) D'après la traduction française publiée par la légation argentine à Paris, et corrigée par le Dr Drago. — Voir le texte original de cette note dans Drago, *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, et dans l'ouvrage du même auteur : *Cobro coercitivo de deudas publicas.*

pendant les révolutions et les guerres dont le territoire de ladite République a été récemment le théâtre, et en partie également par le non-payement, à son heure, de certains services de la Dette extérieure de l'Etat.

Abstraction faite du premier chef de ces réclamations, dont la juste appréciation doit être toujours présidée par l'examen des lois des pays respectifs, ce gouvernement estime opportun de transmettre à Votre Excellence quelques considérations que ces événements lui ont suggérées relatives au recouvrement compulsif de la Dette publique.

On remarque tout d'abord, à ce sujet, que le capitaliste qui avance son argent à un Etat étranger tient toujours compte des ressources du pays où il va opérer et du plus ou moins de probabilités qu'il y a que les engagements passés soient exécutés sans encombre.

A chaque gouvernement échoit, à ce titre, un crédit différent, selon son degré de civilisation et de culture et sa manière de procéder dans les affaires. Ces circonstances sont pesées et mesurées avant que de négocier un emprunt, pour le traiter dans des conditions plus ou moins onéreuses, d'après les renseignements que les banquiers prêteurs possèdent en ce sens.

En outre, le créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité souveraine, et l'une des conditions propres à toute souveraineté est que nulle procédure exécutoire ne peut être ni initiée ni accomplie contre

elle, parce que ce mode de recouvrement compromettrait son existence même et ferait disparaître l'indépendance et l'action du gouvernement respectif.

Parmi les principes fondamentaux du droit public international que l'humanité a consacrés, un des plus précieux est celui qui détermine que tous les Etats, quelle que soit la force dont ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre elles et ayant réciproquement droit aux mêmes considérations et aux mêmes respects.

La reconnaissance de la dette, la liquidation de son montant, peuvent et doivent être faites par la nation sans détriment de ses droits primordiaux comme entité souveraine; mais le recouvrement compulsif et immédiat, à un moment donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des nations les plus faibles et l'absorption d'un gouvernement, avec toutes les facultés qui lui sont inhérentes, par les puissants de la terre.

Tout autre est le caractère des principes proclamés dans ce continent américain. « Les contrats passés entre une nation et des personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du Souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive, » a dit l'illustre Hamilton. « Ils ne confèrent aucun droit d'action en dehors de la volonté souveraine. »

Les Etats-Unis ont été très loin dans ce sens. Le onzième amendement de leur Constitution établit, en effet, avec l'assentiment unanime du peuple, que le

pouvoir judiciaire de la nation n'a pas qualité pour connaître des litiges de loi ou d'équité intentés contre l'un des Etats unis par des citoyens d'un autre Etat ou par des citoyens ou des sujets d'un Etat étranger.

La République argentine a déclaré ses provinces susceptibles d'être demandées en justice et a même consacré le principe que la nation fût éventuellement appelée, devant la Cour suprême, à répondre de l'exécution des traités passés avec les particuliers.

Mais ce qu'elle n'a pas établi, ce qu'elle ne saurait d'aucune façon admettre, c'est que le montant de sa dette éventuelle, une fois déterminé par sentence, on la prive de la faculté de choisir le mode et le temps d'effectuer un payement dans lequel elle est, pour le moins, aussi intéressée que le créancier lui-même, parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple.

Ce n'est, en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être ainsi entraînée à la guerre, au préjudice des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations.

La reconnaissance de la Dette publique, l'obligation définie de la payer n'est nullement une déclaration sans valeur par le seul fait que le recouvrement ne puisse pas s'effectuer par la voie de la violence.

L'Etat subsiste en sa qualité et, tôt ou tard, les situations obscures sont résolues, les ressources s'accroissent, les communes aspirations d'équité et de justice prévalent, et l'on donne satisfaction aux engagements les plus en retard.

Dès lors la sentence, déclarant l'obligation de payer la dette, rendue par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage international, aspiration constante vers la justice qui fonde les relations politiques entre les peuples, cette sentence, dis-je, constitue un titre indiscutable qui ne saurait être comparé au droit incertain de celui dont les créances ne sont pas reconnues et qui se place dans le cas d'en appeler à la force pour obtenir satisfaction.

Ces sentiments de justice, de loyauté et d'honneur sont ceux qui animent le peuple argentin et ont inspiré de tout temps sa politique. Votre Excellence comprendra qu'il se soit ému en apprenant que le non-payement des services de la Dette publique du Vénézuéla s'indique comme une des causes déterminantes de la prise de sa flotte, du bombardement d'un de ses ports et du blocus de guerre rigoureusement établi sur ses côtes. Si ces procédés devaient être définitivement adoptés, ils établiraient un dangereux précédent pour la sécurité et pour la paix des nations de cette partie de l'Amérique.

Le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements.

Cette situation contrarie ouvertement les principes maintes fois proclamés par les nations de l'Amérique et particulièrement la doctrine de Monroe, si efficacement soutenue et défendue, en tout temps, par les Etats-Unis, doctrine à laquelle la République argentine a déjà adhéré implicitement.

Les principes énoncés dans le mémorable Message du 2 décembre 1823 contiennent deux grandes déclarations qui ont particulièrement trait à ces Républiques, savoir : « Les continents américains ne pourront désormais servir de champ à la colonisation future des nations européennes et, l'indépendance des nations de l'Amérique ayant été reconnue, on ne pourra regarder l'intervention d'un pouvoir européen dans le but de les opprimer ou de contrôler leurs destinées, de n'importe quelle manière, que comme la manifestation de sentiments peu amicaux envers les Etats-Unis. »

L'abstention, en matière d'acquisitions de nouveaux domaines coloniaux dans les territoires de ce continent, a été bien des fois acceptée par les hommes publics de l'Angleterre. On peut dire que c'est grâce à leur sympathie que la doctrine de Monroe dut le grand succès obtenu lors de sa promulgation.

Mais on remarque, dans ces derniers temps, une tendance marquée chez les publicistes et dans diverses manifestations de l'opinion en Europe à signaler ces pays-ci comme le champ le plus indiqué pour les futures expansions territoriales.

Des penseurs les plus haut placés ont signalé l'avantage d'orienter dans cette direction les grands efforts que les principales puissances de l'Europe ont appliqués à la conquête de régions stériles, d'un climat peu clément, dans les plus lointaines latitudes du monde. Ils sont nombreux les écrivains européens qui désignent les territoires de l'Amérique du Sud, avec leurs grandes richesses, leur beau ciel et leur climat propice à toutes les productions, comme le théâtre obligé où les grandes puissances, qui ont prêté les armes et les instruments de la conquête, devront se disputer la suprématie dans le cours de ce siècle.

La tendance à l'expansion, ainsi échauffée par les suggestions de l'opinion, et de la presse, peut à n'importe quel moment prendre une tournure agressive et cela malgré la volonté des gouvernements actuels. Et l'on ne niera pas que le moyen le plus simple pour aboutir à la mainmise et à la substitution des autorités locales par les gouvernements européens, c'est précisément l'intervention financière comme bien des exemples le prouvent.

Nous ne prétendons nullement que les nations sud-américaines soient, à n'importe quel titre, exemptes des responsabilités de tout ordre que les violations du droit international entraînent pour les peuples civilisés. Nous ne prétendons ni ne pouvons prétendre que ces pays occupent une situation exceptionnelle dans leurs rapports avec les puissances européennes qui ont l'indiscutable droit d'y protéger leurs sujets contre

les persécutions ou les injustices dont ils pourraient être victimes, aussi amplement que dans n'importe quelle autre partie du globe.

La seule chose que la République argentine soutient et ce qu'elle aimerait à voir consacrer, à l'occasion des événements du Vénézuéla, par une nation qui, ainsi que les Etats-Unis, jouit d'une autorité égale à sa puissance, c'est le principe, accepté déjà, qu'il ne peut pas y avoir d'expansion territoriale européenne en Amérique, ni de pression faite sur les peuples de ce continent par le seul fait d'une malheureuse situation financière qui oblige un de ces pays à différer l'accomplissement de ses obligations.

En un mot, le principe que la République argentine voudrait voir reconnu, c'est que la Dette publique ne pût provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe.

Le discrédit s'attachant aux Etats qui manquent de satisfaire aux droits de leurs créanciers légitimes entraîne déjà des difficultés trop considérables pour qu'il soit besoin d'aggraver, par l'agression étrangère, les calamités d'une insolvabilité momentanée.

La République argentine pourrait citer son propre exemple pour démontrer combien les interventions armées sont peu nécessaires en pareil cas.

Le service de la dette anglaise de 1824 fut spontanément repris par l'Argentine après une interruption de trente ans, motivée par l'anarchie et les convul-

sions qui, alors, remuèrent profondément le pays. Tout l'arriéré fut scrupuleusement payé avec les intérêts, et cela sans que les créanciers fissent la moindre démarche.

Plus tard, une série d'événements et de contretemps financiers, complètement en dehors du contrôle de ses gouvernants, mirent momentanément la République argentine dans le cas de suspendre à nouveau le service de la Dette extérieure. Elle eut cependant à cœur d'en reprendre le payement aussitôt que les circonstances le lui permettraient, ce qu'elle put faire quelque temps après en s'imposant d'énormes sacrifices et toujours spontanément, par sa propre volonté et sans intervention ni demande comminatoire d'aucune puissance étrangère. C'est par ses procédés scrupuleux et par son haut sentiment de justice, aujourd'hui clairement manifesté, que les difficultés éprouvées, loin d'amoindrir son crédit sur les marchés européens, l'ont largement développé.

On peut affirmer avec une entière certitude qu'un résultat aussi flatteur n'aurait pas été obtenu si les créanciers eussent jugé opportun d'intervenir d'une manière violente pendant la période de crise financière aujourd'hui disparue.

Nous ne craignons ni ne pouvons craindre le renouvellement de pareils embarras.

Nous n'obéissons donc pas en ce moment à un sentiment égoïste pas plus que nous ne cherchons notre avantage en manifestant le désir que la Dette publi-

que des Etats ne soit pas la cause d'une agression militaire dirigée contre eux.

Nous ne nourrissons, en aucune manière, des sentiments d'hostilité envers les nations de l'Europe. Bien au contraire, nous maintenons des relations on ne peut plus cordiales, depuis notre émancipation, avec toutes les puissances et très particulièrement avec l'Angleterre, à laquelle nous avons donné, tout récemment, la plus grande preuve de la confiance que sa persévérante justice nous inspire, en soumettant à son arbitrage la plus importante de nos questions internationales qu'elle vient de résoudre en fixant nos limites avec le Chili, question qui donna lieu à une controverse de plus de soixante ans.

Nous savons que là où l'Angleterre se présente elle est accompagnée de la civilisation et que le bienfait des libertés se développe. C'est pourquoi nous lui accordons toute notre estime, ce qui ne veut pas dire que nous adhérerions avec une égale sympathie à sa politique au cas, peu probable, où elle chercherait à opprimer les nationalités du continent qui luttent pour leur progrès, qui ont déjà vaincu de plus grandes difficultés et qui triompheront définitivement pour l'honneur des institutions démocratiques. Il est peut-être encore long le chemin qui reste à parcourir aux nations sud-américaines; mais elles ont suffisamment d'énergie et de vertu pour arriver à leur complet développement en s'appuyant les unes sur les autres.

C'est à ce sentiment de confraternité continentale

et à la force que donne l'appui moral de tout un peuple que j'obéis en m'adressant à vous, Monsieur le Ministre, conformément aux Instructions de Son Excellence M. le Président de la République, pour vous prier de transmettre au Cabinet de Washington notre manière d'envisager les événements dont le développement ultérieur réserve aux Etats-Unis une part prépondérante, afin qu'il daigne en tenir compte comme de l'expression sincère des sentiments d'une nation qui a foi dans ses destinées et dans celles de tout ce continent américain à la tête duquel marchent les Etats-Unis en réalisant un idéal et créant un modèle.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma considération distinguée.

Signé : LUIS M. DRAGO,

Ministre des Affaires étrangères.

II

LES EMPRUNTS D'ÉTAT

ET

LEURS RAPPORTS AVEC LA POLITIQUE INTERNATIONALE (1)

La République argentine ressentit une profonde émotion, ainsi que l'Amérique latine tout entière, lorsqu'en décembre 1902 l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie prirent de rigoureuses mesures militaires contre le Vénézuéla en vue du recouvrement de créances d'ordres divers. Certaines des réclamations de ces puissances provenaient de contrats définis, d'autres de préjudices matériels que leurs sujets auraient soufferts à la suite des commotions révolutionnaires et des guerres civiles auxquelles la malheureuse République avait été en proie. On y faisait figurer en outre les services arriérés d'une dette étrangère représentée par des bons ou titres dont l'émission avait eu pour objet la construction de chemins de fer et divers autres travaux publics.

(1) Cette étude a été écrite par le Dr Luis M. Drago, ancien ministre des Relations extérieures de la République Argentine, pour la *Revue générale de droit international public*, et publiée par cette revue en Mars-Avril 1907 (t. XIV, pp. 251-287). Rédigée en espagnol, elle a été, à Buenos-Aires, traduite en français sous les yeux de l'auteur par M. Alfred Ebelot.

Les actes de coercition revêtirent aussitôt un caractère d'extrême violence. L'escadre du Vénézuéla fut prise de vive force, les ports de la Guayra, Puerto-Cabello et Maracaïbo furent bombardés, et un blocus sévère fut établi le long des côtes (1).

I

Ce fut dans ces moments de véritable consternation pour l'Amérique, que le ministre argentin accrédité à Washington reçut de son gouvernement la Note du 29 décembre 1902 (2), qui a eu la rare fortune de susciter des controverses fort animées et des débats d'une haute importance, dont l'intérêt est bien loin d'être épuisé. Cette Note avait pour but d'appeler l'attention du gouvernement des États-Unis sur le péril dont se trouvaient menacées la paix et la sécurité du continent américain par suite de l'attitude des grandes puissances engagées dans cette campagne contre le Vénézuéla, campagne dont elles n'avaient pas, avant de l'entreprendre, laissé ignorer la portée au Cabinet de Washington. Bien que ce fût essentiellement une pièce diplomatique, la Note argentine envisageait et discutait en peu de mots la question de principe soulevée par l'emploi de moyens coercitifs pour assurer le service régulier d'emprunts émis par un gouvernement.

Les réclamations pécuniaires d'État à État peuvent être techniquement groupées, selon les faits dont elles découlent, en

(1) Les antécédents politiques et les négociations diplomatiques qui ont abouti au conflit vénézuélien ont fait l'objet d'un excellent article publié dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI (1904), p. 362 et suiv., par M. Jules Basdevant. — V. également : Drago, *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, p. 312 et suiv., où l'on trouvera la reproduction des documents officiels publiés dans *Papers relating to the foreign relations of the United States ;* Drago, *Cobro coercitivo de deudas publicas*, Buenos-Aires, 1906.

(2) V. ci-dessus le texte original de la Note du 29 décembre 1902 (traduction française).

diverses catégories. Dans certains cas, elles ont pour origine des délits ou quasi délits, en d'autres termes des griefs résultant de dommages occasionnés aux sujets d'une nation par des actes illégaux du gouvernement ou des citoyens d'une autre. Elles peuvent encore résulter d'obligations purement contractuelles entre sujets du pays qui réclame et les autorités d'un pays étranger. La constitution politique et les lois locales des différents États, l'organisation et le mécanisme de leurs pouvoirs judiciaires déterminent la forme à donner à la réclamation et la procédure à laquelle elle doit s'assujettir. C'est une règle formelle de droit international que, dès qu'il s'agit de contrats ou quasi-contrats, de délils ou manœuvres délictueuses, il faut épuiser les moyens et expédients fournis par la législation locale avant d'avoir recours à la voie et à la procédure diplomatique. Souvent même, si l'action diplomatique intervient, il convient de faire des concessions pour sauvegarder la paix et la bonne harmonie internationales. « Il est parfaitement absurde, disait lord Salisbury, d'admettre que chacun des États avec lesquels nous entretenons des relations doit être parvenu au même degré de progrès que nous-mêmes en ce qui concerne la prompte et assurée répression du crime » (1).

(1) *Essays by the late Robert, Marquess of Salisbury, Foreign Politics*, p. 161, London, 1905. — Relativement aux dommages causés par des guerres civiles ou des révolutions, je ne saurais mieux faire que de m'en référer à ce que dit l'illustre professeur F. de Martens. Dans l'ouvrage intitulé: *Par la justice vers la paix*, Saint-Pétersbourg, 1905, il consacre à la Note argentine une étude empreinte à notre égard d'une bienveillance dont nous ne pourrons jamais suffisamment le remercier. « L'histoire des États américains de race latine, dit-il, est malheureusement remplie de *guerres civiles ou d'insurrections* qui amenèrent non seulement des changements subits de gouvernements, mais encore des spoliations et violences à l'égard des particuliers. Parmi ces derniers, il y avait très souvent des étrangers qui furent lésés dans leurs droits et intérêts incontestables. Toutefois, il me paraît impossible d'affirmer que les étrangers puissent prétendre à une plus

Pour ce qui est des obligations dérivant de conventions précises entre le sujet d'un pays et un gouvernement étranger, il existe entre les deux parties contractantes un lien de droit parfaitement déterminé et des devoirs réciproques nettement spécifiés. Le gouvernement agit en ce cas comme personne juridique, susceptible de prendre les engagements que ces conventions lui créent. Il ne procède pas en réalité comme souverain. Il procède comme partie dans un contrat synallagmatique, et il est soumis à ce titre aux règles du droit privé. Ses facultés comme entité politique n'en sont ni atteintes ni diminuées. Il agit comme personne civile, et les actes qu'il accomplit en cette qualité n'ont d'effet qu'au point de vue du patrimoine du fisc.

Si le gouvernement qui a traité manque à ses engagements, le particulier envers lequel il les a pris a contre lui un recours judiciaire clair et défini, soit devant les tribunaux, soit devant les Commissions administratives faisant office de tribunaux, et désignées pour entendre de ces différends dans le pays où le contrat s'exécute.

Une difficulté se présenterait si le gouvernement essayait

---

grande sécurité de leurs personnes ou de leurs biens, en cas de guerre civile ou de révolution, que la population indigène du pays. En principe, les étrangers ne peuvent prétendre à aucune position privilégiée ; leurs souffrances et pertes devraient être mises sur le compte des autorités territoriales dans la même mesure que celles des indigènes. Malheureusement, fort souvent les gouvernements étrangers se sont crus en droit de réclamer des dommages-intérêts au profit de leurs sujets qui avaient souffert d'une guerre civile ou d'une insurrection, sans tenir compte des causes de force majeure dont le gouvernement local avait été victime. Si le droit à une réparation doit être reconnu, il faut qu'une autorité judiciaire et compétente en fixe le principe et les limites. Il est bien fâcheux que cette question de droit soit résolue par des considérations politiques et l'absence de force matérielle chez la nation défenderesse. Dans ce cas, c'est une porte ouverte aux abus les plus révoltants de l'arbitraire et de la force brutale » (*op. cit.*, p. 13). — Cette opinion est partagée par un grand nombre d'auteurs.

de se prévaloir de sa condition de souverain pour éviter de répondre devant les tribunaux des obligations de droit privé qu'il a contractées. Mais, dans la réalité des faits, c'est là une difficulté purement académique. Les législateurs de la plupart des pays civilisés, on peut presque dire de tous, ont prévu le cas et établi des tribunaux spéciaux, des Cours compétentes pour statuer sur les réclamations qui leur sont soumises.

Quelquefois la susceptibilité de la souveraineté est mise à couvert au moyen d'une fiction légale. En Angleterre, par exemple, il n'y aurait pas moyen, en droit strict, de réparer les torts qui auraient été causés par la Couronne, puisque le principe fondamental des institutions anglaises est que le Roi ne peut ni se tromper ni commettre un acte illégal. Les droits privés sont néanmoins parfaitement garantis par une procédure ingénieuse qui laisse intacte la prérogative royale. La loi permet au particulier de présenter au Roi un écrit appelé « pétition de droit » qui équivaut en réalité à une requête, et comme, en vertu d'une présomption légale, « le Roi ne peut être saisi d'un dommage causé sans immédiatement le réparer », il s'empresse de soumettre l'affaire à des juges (1).

Dans la République argentine, ainsi que dans la plupart des Etats Sud-américains, le gouvernement peut être traduit en

(1) Bien que le Souverain ne puisse personnellement rien faire de mal (*can do no wrong*), ses actes peuvent cependant être en eux-mêmes contraires à la loi ; mais dans un cas quelconque où, soit par inadvertance, soit pour avoir reçu des renseignements erronés, il aurait été conduit à empiéter sur les droits privés d'un de ses sujets, dès qu'il en est informé (par la pétition dont il vient d'être parlé), la loi présume que prendre connaissance du tort infligé et le réparer sont deux choses inséparables dans l'esprit du Roi. Le Souverain adresse alors, en son nom naturellement, un ordre à ses magistrats pour qu'ils rendent justice au particulier auquel il a été fait tort. (Stephens, *New Commentaries on the laws of England*, t. III, p. 621.)

justice sans qu'il soit nécessaire d'obtenir au préalable son consentement. Il en est de même dans toutes les provinces de la Confédération argentine, et pour toutes les réclamations indistinctement, qu'elles émanent de nationaux ou d'étrangers.

A cet égard, nous avons été plus loin que les Etats-Unis. Ceux-ci n'admettent pas que le gouvernement soit assigné devant les tribunaux (1). Mais les citoyens Nord-américains ont la faculté de faire valoir devant la Cour des Réclamations les actions dérivant de contrats conclus avec le Pouvoir exécutif. Les étrangers ne sont admis à jouir de cette faculté que tout autant que la nation à laquelle ils appartiennent accorde le même droit aux citoyens des Etats-Unis.

La Note argentine du 29 décembre 1902 a délibérément laissé à l'écart ce genre de réclamations. « Pour dûment les apprécier, se contentait-elle de dire, il faudrait toujours avoir égard aux lois des pays respectifs. » Elle s'attachait uniquement au recouvrement coercitif du service des titres d'une dette étrangère. Ils constituent une catégorie d'obligations tout à fait spéciale et qu'il est impossible de confondre avec aucune autre. Ils sont émis en vertu du pouvoir souverain de l'Etat, comme la monnaie ; il faut pour les créer une autorisation législative ; ils n'offrent pas les caractères généraux des contrats de droit privé, car ils ne représentent pas un engagement en faveur d'une personne déterminée : ils stipulent, en effet, que certains payements seront faits au porteur, personnage indéterminé.

Le prêteur, de son côté, n'avance pas son argent dans la

---

(1) Modification XI introduite dans la Constitution Nord-américaine en vertu de la doctrine d'Hamilton. (*Federalist* LXXXI). Hamilton, qui écrivait en 1788, s'est occupé seulement du régime intérieur de l'administration judiciaire aux Etats-Unis, et nullement, comme quelques auteurs l'ont par erreur affirmé, du recouvrement des emprunts étrangers, dont il n'avait jamais été question à cette époque.

forme des contrats ordinaires de *mutuum ;* il achète un titre sur le marché, c'est tout : pas d'autre formalité, pas d'autres rapports avec le gouvernement débiteur. S'il arrive que le service de la dette publique soit interrompu, il n'est expédient ni de demander des explications au gouvernement, ni bien moins encore de l'attaquer devant les tribunaux. La suspension de payement se produit en vertu de l'autorité souveraine de l'Etat : celui-ci décide *jure imperii.* C'est là que réside la différence essentielle que le droit des gens établit entre les deux sortes d'engagements qu'un Etat est apte à contracter, entre ceux qui dérivent de contrats de droit privé proprement dits et ceux qui résultent d'emprunts publics. Pour les premiers, le gouvernement procède administrativement, *jure gestioni ;* il est une des parties, il peut, comme nous l'avons dit, être appelé à répondre de ce qu'il a fait ou omis de faire devant une Cour de Réclamations, conformément aux règles de juridiction établies dans ses institutions politiques. Si un Etat ne possédait pas de tribunal destiné à trancher ce genre de litiges, il pourrait à tout moment le créer, soit spontanément, soit par suite de remontrances diplomatiques. La non existence d'un tribunal dont ressortissent de semblables réclamations, aussi bien que l'existence d'un tribunal dont les décisions seraient d'une façon flagrante contraires aux lois, rentreraient également dans le cas du « déni de justice » ou de « l'injustice notoire ». Ces deux termes équivalents ont dans les usages internationaux une signification très claire, et aux faits qu'elles expriment correspondent, comme à toute violation du droit des gens, des actions diplomatiques parfaitement déterminées. Là-dessus, la Note argentine est d'une entière clarté. Elle déclare qu'il ne saurait être question, pour les pays Sud-américains, de prétendre à une situation exceptionnelle au point de vue de leurs relations avec les puissances européennes. Celles-ci « ont le droit de protéger leurs sujets, aussi amplement que sur n'importe quel point

du globe, contre les persécutions ou les injustices dont ils pourraient être victimes ».(1)

Les États-Unis ont donné en cette matière un grand exemple de modération et de prudence. L'éminent secrétaire d'Etat Seward écrivait en 1866 au ministre Nord-américain en Colombie : « Nous n'avons eu malheureusement que trop d'occasions de nous familiariser avec les plaintes provoquées par les lenteurs et le peu d'efficacité des tribunaux des Républiques Sud-américaines. Nous devons continuer cependant à avoir confiance dans leur indépendance et leur intégrité, ou bien nous dire, ce qui est déjà trop, que ces Etats sont semblables aux pays d'Orient à demi civilisés, et se trouvent placés par conséquent en dehors des conditions de la loi des nations, telle qu'elle est en vigueur chez les peuples de la Chrétienté. On doit considérer que ceux qui se rendent dans ces contrées ont pris en considération toutes ces circonstances. Ils ne peuvent raisonnablement pas demander à leur gouvernement qu'il formule des réclamations parce qu'ils sont mis sur le même pied que les natifs, relativement à l'absence d'un pouvoir judiciaire éclairé, diligent et consciencieux. Nous ne pouvons pas entreprendre la révision des méthodes en usage

---

(1) « En cas de non-exécution de pareils contrats ou engagements, les tribunaux compétents sont appelés à vider les conflits et à appliquer les lois. Avant qu'un examen préalable des rapports réciproques entre les parties contractantes par les tribunaux ne soit intervenu, le gouvernement des étrangers intéressés ne devrait jamais intervenir efficacement. Une intervention sérieuse et efficace ne saurait être approuvée que dans le cas d'un déni de justice évident et formellement constaté » (F. de Martens, *Par la justice vers la paix*, p. 14). — « C'est seulement lorsqu'il y a eu déni de justice ou que le cours de la justice a été abusivement paralysé par les tribunaux de pays étrangers lorsque ces tribunaux sont un instrument d'oppression pour les citoyens américains, que ces derniers ont le droit de faire appel à leur gouvernement, afin que celui-ci s'interpose » (Secrétaire d'État Buchanan au ministre Osma. 1er février 1848, dans Moore, *Digest of International Law*, t. II, p. 87).

dans le monde entier pour instruire les procès, parce qu'il y a des citoyens américains qui s'exposent à pâtir des imperfections qu'elles présentent » (1).

Les réclamations provenant d'emprunts étrangers doivent forcément suivre une marche différente et provoquent des réflexions d'un autre ordre. A leur occasion, il ne peut y avoir déni de justice, par la raison qu'il n'existe pas de tribunal devant lequel il y ait moyen de citer l'Etat débiteur et qu'on ne saurait même concevoir, fût-ce par hypothèse, un semblable tribunal (2). Autant vaudrait attaquer en justice la nation qui aurait décrété le cours forcé de son papier-monnaie. La souveraineté de l'Etat réclamant se trouve ainsi, dès le premier moment, face à face avec la souveraineté de l'Etat débiteur, en vertu de faits étroitement rattachés à l'exercice de facultés essentielles du gouvernement, à l'intégrité de l'indépendance nationale.

Posée en ces termes, la question a été diversement résolue. Beaucoup d'auteurs s'en tiennent à la circulaire rédigée par lord Palmerston en 1848, et confirmée en 1880 par lord Salisbury. Aux termes de cette dépêche, le droit d'intervention est indiscutable, et pour décider, en chaque cas, s'il y a lieu de l'appliquer ou non, on ne devra consulter que de simples rai-

---

(1) Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 660.

(2) Les opinions sont partagées sur la question de savoir si dans le mot « réclamations » sont compris les bons ou titres de manière à conférer juridiction pour statuer sur des bons émis par le gouvernement, alors qu'il a été fait simplement mention de « réclamations ». Dans l'affaire des bons de Colombie (convention avec la Colombie, 1864) sir Frédérick Bruce, comme tiers arbitre, soutint que le tribunal n'était pas compétent pour connaître de la réclamation. « Il est facile de voir, dit-il, que de nombreuses raisons de politique tendent à dissuader un gouvernement d'insister pour que soient payés de préférence une partie seulement des créanciers publics d'un État étranger ». V. Brewer et Butler, *International Law*, Extrait de la *Cyclopedia of Law and Procedure*, p. 41, note 38, New-York, 1906.

sons de convenance, d'un caractère exclusivement national et domestique (1).

D'autres, comme Rivier, considèrent que la fortune d'un Etat est engagée dans les placements que ses sujets font au dehors. Il s'ensuit qu'un devoir impérieux, un devoir de conservation, oblige l'Etat à protéger par tous les moyens ses nationaux contre la mauvaise gestion financière d'un gouvernement étranger (2).

Au moment de la publication de la Note argentine, l'homme éminent dont la mort récente a été une si grande perte pour la République argentine, sa patrie, Don Carlos Calvo, adressa à quelques-uns de ses collègues de l'Institut de droit international une circulaire où il leur demandait de lui faire connaitre leur opinion sur la doctrine exposée dans ce document. Les auteurs des réponses, toutes pleines d'intérêt, se rallièrent pour la plupart à notre thèse, avec plus ou moins de restrictions. Dans le nombre il y en a une qui mérite d'être signalée pour la vigueur avec laquelle elle la combat. C'est la lettre du professeur Westlake, célèbre jurisconsulte

(1) Le texte complet de la circulaire de Palmerston se trouve dans Hall, *International Law*, 5e édit., p. 281 et 282, note. Peu de temps auparavant, dit Hall, répondant à une interpellation à la Chambre des communes, Palmerston indiqua que, dans des circonstances déterminées, il n'hésiterait pas à employer la force (Hall, *op. cit.*, p. 283).

(2) « La fortune des particuliers, sujets de l'État, forme un élément de la richesse et de la prospérité de l'Etat même. Il a intérêt au maintien et à l'accroissement de cette fortune. Si donc elle est compromise par le fait d'un Etat étranger qui administre mal ses finances, qui trahit la confiance que les particuliers ont eue en lui lorsqu'ils ont souscrit à ses emprunts à des conditions qui ne sont pas observées, qui oublie ses engagements à leur égard, l'Etat auquel appartiennent les particuliers lésés est évidemment autorisé à prendre leurs intérêts en main de la manière qu'il juge convenable, soit par voie diplomatique, soit au moyen de représailles : tout ceci dans la mesure qui résulte du droit de représailles et du droit d'intervention » (Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 272).

anglais. Il présente des arguments fort solides, mais basés sur une erreur de mots, commise dans la traduction française qu'il avait sous les yeux. La doctrine argentine, pour repousser la coercition, s'appuie sur une raison fondamentale, la souveraineté de l'Etat débiteur, contre lequel on ne saurait admettre une « procédure exécutoire », même dans le cas où il aurait expressément consenti à être appelé devant des juges. « Le créancier, dit la Note, n'ignorait pas qu'il traitait avec une entité souveraine, et c'est une condition inhérente à la souveraineté qu'on ne peut entamer ni poursuivre contre elle une procédure exécutoire » (1).

Au lieu de « procédure exécutoire » *(procedimientos ejecutivos)*, le traducteur avait écrit « procédé exécutoire » *(procederes ejecutivos)*. Dès lors le professeur Westlake avait raison de faire observer qu'admettre un pareil principe revenait à affirmer que la guerre, procédé exécutoire par excellence pour soutenir les réclamations nationales, n'est jamais juste. « La souveraineté, ajoutait-il, n'est pas une force morale d'origine naturelle qui, une fois admise, élève les hommes à un niveau tel qu'il n'y ait plus besoin d'une sujétion quelconque pour réfréner leurs convoitises et leurs violences. La souveraineté n'est autre chose qu'un fait historique qui indique le degré d'avancement auquel est arrivée l'organisation sociale de l'humanité ».

Procedimientos ejecutivos signifie, dans la langue juridique des pays où l'on parle espagnol, les mesures de contrainte pour le recouvrement de certaines créances. On distingue là-dessus la procédure *ordinaire*, qui implique la discussion, au fond, du droit des parties, et la procédure *exécutoire*, *som-*

(1) La circulaire de M. Calvo et les réponses des jurisconsultes, auxquels il s'était adressé, ont été publiées dans une brochure intitulée : *La doctrine de Monroe*, Paris, 1903. V. également Drago, *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, p. 16 et suiv. V. aussi la *Revue de droit intern. et de lég. comparée*, 2e série, t. V (1903), p. 597 et suiv.

maire ou de contrainte, dans laquelle la somme réclamée est exigible immédiatement, vu la légitimité apparente, *prima facie*, du titre invoqué. Une lettre de change échue et protestée donne lieu à une procédure exécutoire, sans préjudice des restitutions que pourrait entraîner la preuve ultérieure de l'injustice du recouvrement. Une action en indemnité et dommages ne peut être intentée et soutenue que par les voies de la justice ordinaire, et le préjudice souffert doit être pleinement prouvé.

La Note argentine se borne à énoncer que, contre le Souverain, il n'y a lieu en aucun cas d'appliquer une procédure sommaire. C'est en effet un privilège inséparable de sa fonction, que la légitimité des réclamations qu'on lui adresse, lorsqu'il consent à les discuter devant un tribunal, soit amplement et solennellement débattue. Ainsi disparaît une objection simplement due à une expression erronée. Le texte entier du document éclaire d'ailleurs et corrobore les remarques qui précèdent. Une fois cette difficulté éliminée, la divergence entre notre opinion et celle du professeur Westlake se réduit à presque rien.

La souveraineté est un fait historique et peut être étudiée dans chacune des phases de sa lente et longue évolution ; mais elle possède des attributs et des prérogatives qu'il est interdit de méconnaître sous peine d'ébranler la stabilité des institutions sociales. Les collectivités humaines ne sont pas de purs agrégats. Elles constituent des organismes vivants, doués de caractères particuliers et investis de droits inaliénables, conséquence de leur manière d'être. Elles ont, entre autres, le droit de croître et de se développer, en toute indépendance et sans entraves. Le juge Story donnait de la souveraineté cette définition : « c'est le pouvoir suprême, absolu, incontrôlable, le *jus summi imperii*, le droit illimité de gouverner » (1). En

(1) Brewer et Butler, *International Law*, New-York, 1906, p. 20.

principe, les actes du Souverain ne peuvent être discutés, ni devant ses propres tribunaux ni devant ceux des autres États, sans son consentement. Quand il a accordé ce consentement, en reconnaissant la juridiction d'une Cour de Réclamations ou de toute autre manière, il ne faudrait pas pour cela supposer qu'il est soumis aux moyens de contrainte pour l'instruction du procès ou l'exécution de la sentence (1).

Une souveraineté est limitée par une autre ; mais l'agression d'une souveraineté contre une autre n'est justifiée qu'autant qu'elle est nécessaire et que les destins mêmes de la nation y sont en jeu. Certes, la guerre est souvent juste, comme l'est l'homicide commis en cas de légitime défense ; mais il faudrait des circonstances bien exceptionnelles pour légitimer des mesures de guerre alors qu'il ne s'agit que de réclamations qui rentrent dans le domaine du droit privé et des contrats. Ne perdons pas de vue en effet que lorsqu'un gouvernement suspend le service de sa dette, les porteurs étrangers des titres qu'il a émis éprouvent la même perte que celui qui a engagé ses capitaux dans une entreprise privée, pris des actions par exemple dans une société anonyme qui ensuite ferait banqueroute. Le détenteur de bons d'État, et c'est la seule différence, est même dans une situation plus avantageuse que l'actionnaire, car l'État ne disparaît pas et tôt ou tard redevient solvable, tandis qu'une société en faillite s'évanouit pour toujours, sans espoir de réhabilitation. Si, comme cela est évident, les disgrâces commerciales privées

---

(1) La Cour suprême des Etats-Unis fait à cet égard la déclaration suivante : « Un Souverain ne peut être traduit devant ses propres tribunaux sans son consentement. Sa dignité, aussi bien que celle de la nation qu'il représente, s'oppose à ce qu'il réponde à la sommation, émanant d'une autre souveraineté, de comparaître devant les tribunaux, à moins que ce ne soit pour remplir des obligations établies par traités ou d'autre façon, et volontairement » U. S. v. Eugène Dickelman. 92. U. S. 520-530.

encourues en pays étranger par les sujets d'un gouvernement ne compromettent pas l'existence, le bonheur, les progrès, de la collectivité à laquelle ils appartiennent, et n'imposent à celle-ci aucun devoir de protection, comment pourrait se justifier une guerre dont le motif serait que ces mêmes sujets, au lieu de traiter avec des particuliers, ont eu affaire avec les gouvernements, sans doute dans l'espoir de gagner davantage ? L'argument économique de la fortune publique, mis en avant par Rivier, a autant de valeur dans un cas que dans l'autre. Or, si l'on appliquait à l'un comme à l'autre les principes que pose cet auteur, on arriverait à des conclusions inadmissibles (1).

A ces raisons s'en ajoutent d'autres, qui sont d'un grand poids. Les titres d'emprunt sont tous au porteur. Ils font l'objet d'un commerce fort actif sur les marchés financiers du monde entier et passent sans cesse de main en main sans autre formalité que la simple livraison. Il est impossible dès lors qu'un État, à l'instant où il procède à une intervention armée, soit sûr d'agir dans l'intérêt de ses nationaux. Il lance sa réclamation au nom d'un groupe déterminé de porteurs de titres ; mais ces titres montent et sont vendus en grand nom-

---

(1) On peut en dire autant de la théorie présentée par M. Basdevant dans la *Revue générale de droit intern. public*, t. XI (1904), p. 455. Selon lui, la collectivité dont font partie les souscripteurs d'emprunts étrangers devrait prendre à sa charge les risques qu'ils courent. Ce serait là, dit-il, une fonction sociale qui rendrait moins lourd le poids de ces risques et augmenterait les probabilités de recouvrement par l'emploi des moyens militaires. Si l'on poussait ainsi à l'extrême les fonctions de défense et de garantie sociale qui incombent à la communauté envers chacun de ses membres, il ne faudrait pas faire de différence entre les sujets qui traitent avec des particuliers et ceux qui traitent avec des gouvernements au point de vue de l'insolvabilité de ceux-ci ou de ceux-là. Répartis sur l'ensemble de la communauté, les frais et les difficultés du recouvrement seraient évidemment plus aisés à porter. Ce qu'on ne s'explique pas, c'est la raison pour laquelle les individus dont il s'agit garderaient pour eux les bénéfices réalisés et ne repasseraient à la communauté que les risques de l'opération qu'ils ont faite.

bre dès que la nouvelle se répand que cette réclamation va être appuyée par une expédition militaire. Il peut donc très bien se faire que, lorsque l'Allemagne ou l'Angleterre mettent à exécution un blocus ou une démonstration navale, la plus grande partie des valeurs que ces actes coercitifs ont eu pour but de sauvegarder soit passée à des Belges ou à des Italiens.

Il arrive aussi, et fréquemment, que les titres de la dette étrangère d'une nation sont disséminés en divers pays, qu'il y en a en France, en Angleterre, en Hollande, en Allemagne. Si tous ces gouvernements intervenaient séparément pour défendre les droits de leurs sujets, et si chacun d'eux, comme il a le droit de le faire, donnait à ses réclamations une forme différente et proposait des arrangements distincts, il est aisé de concevoir quelle confusion inextricable en résulterait, au grand préjudice de tout le monde.

Il y a une autre considération dont il est impossible de ne pas tenir compte : c'est que le créancier a encouru un risque en vue de gains qui augmentent proportionnellement aux chances de perte. Nous ne saurions mieux faire à ce sujet que de transcrire ce vigoureux passage du discours prononcé par le chef actuel du Cabinet anglais, sir Henry Campbell Bannerman, dans la séance de la Chambre des communes où se discutait l'action de l'Angleterre au Vénézuéla. « Je vais jusqu'à dire, s'écria-t-il, qu'il ne saurait y avoir rien de plus pernicieux que le seul fait de paraître nous ranger à la doctrine, si cela mérite le nom de doctrine, en vertu de laquelle, s'il arrive que nos compatriotes aient engagé des capitaux au dehors dans des entreprises aventurées, et que les engagements pris ne soient pas tenus, ce serait un devoir public de sauver les capitaux ainsi compromis. Quiconque place son argent dans un pays comme le Vénézuéla sait fort bien ce qu'il fait. Il me semble qu'il ne serait pas entièrement exact de dire qu'à de gros risques correspondent toujours de gros dividendes. Mais on serait bien près de la vérité si l'on affir-

mait, intervertissant les termes, que les gros dividendes impliquent en général de gros risques. Eh bien ! si tout le pouvoir de l'Empire britannique était placé derrière le capitaliste, le risque disparaîtrait pour ce dernier, et les dividendes devraient diminuer dans la même proportion » (1). La règle *caveat emptor* — que l'acheteur de titres se garde lui-même, — s'affirme donc, paraît-il, de plus en plus dans la conscience publique. Cependant il n'y a jusqu'à présent rien de résolu dans le domaine des rapports entre États. Le tribunal de La Haye, à l'arbitrage duquel a été soumise la question de savoir si les puissances qui avaient établi le blocus devaient jouir d'un traitement de préférence, s'est prononcé pour l'affirmative, en faisant valoir des raisons d'un autre ordre ; mais il n'a pas émis d'opinion sur la légitimité de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques, question qui du reste ne lui avait pas été soumise.

Aux termes de la sentence, le gouvernement du Vénézuéla, dans les protocoles du 13 février 1903, « a reconnu en principe la justice des réclamations de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie, tandis que, dans les protocoles signés entre le Vénézuéla et les puissances n'ayant pas participé au blocus, la justice des réclamations de ces dernières n'est pas reconnue ; jusqu'au mois de janvier 1903, le gouvernement du Vénézuéla n'opposa aucune protestation à la prétention manifestée par les puissances qui avaient eu recours au blocus d'obtenir un traitement de faveur pour le règlement de leurs réclamations, et dans toutes les négociations diplomatiques il distingua formellement les « puissances alliées » et les « puissances neutres » ou « pacifiques » ; les puissances neutres qui demandaient au tribunal que s'effectuât sur un pied d'égalité la distribution des recettes de douanes affectées au payement des réclamations étrangères n'ont protesté contre la prétention

(1) Hansard, *House of Commons*, 17 février 1903.

des puissances alliées ni au moment de la cessation de la guerre avec le Vénézuéla, ni immédiatement après la signature des protocoles du 13 février 1903 ; enfin, dans toutes les négociations qui aboutirent à la signature desdits protocoles, les gouvernements britannique et allemand ont insisté pour obtenir des garanties spéciales relativement à l'exécution des engagements pris ; — toutes raisons pour lesquelles les puissances ayant fait le blocus avaient droit à un traitement de faveur. » (1)

Comme tout porte à croire que les circonstances de fait sur lesquelles cette décision est basée ont pris naissance sous la pression des armes, cela démontre une fois de plus que, de l'action militaire d'une ou plusieurs puissances contre un Etat débiteur, résulte presque toujours et d'une manière ou d'une autre un préjudice pour les autres créanciers. C'est là ce que le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Frelinghuysen, mettait en relief dans les instructions envoyées le 30 mars 1883 au ministre Nord-américain à Londres. C'était encore le Vénézuéla qui avait provoqué l'incident, et il s'agissait d'obtenir que les diverses nations créancières se partagent au prorata la partie disponible des recettes des douanes. On se trouvait en présence des prétentions de la France, qui exigeait que 12 0/0 de ces fonds lui fussent affectés par voie de préférence et menaçait de prendre des mesures de guerre contre l'Etat débiteur s'il n'était pas fait droit à sa demande. « Vous ferez remarquer, disait le secrétaire d'Etat, que l'échec d'un arrangement pacifique entre la France et le Vénézuéla et le recours à la force pour le recouvrement de la dette de la première de ces puissances affecteraient d'une manière dé-

(1) Moore, *op. cit.*, t. VII, p. 118-119. V. également Auguste Gaché, *Le conflit vénézuélien et l'arbitrage de La Haye*, Paris, 1906, p. 200 et suiv. Comp. Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de La Haye* (1903-1904), dans la *Revue gén. de droit international public*, t. XIII (1906), p. 423 et suiv.

sastreuse la capacité du Vénézuéla pour remplir ses obligations envers les autres gouvernements créanciers. Il est dans l'intérêt de tous d'arriver à une solution amiable du problème complexe qui s'offre à nous. Les Etats-Unis, créanciers également, subordonneront néanmoins leurs intérêts au bien commun. » (1)

Une objection généralement opposée à la Note argentine est celle-ci : accepter les conclusions auxquelles elle arrive, ce serait ouvrir un large champ à la fraude ; les gouvernements de mauvaise foi s'en prévaudraient pour dépouiller impunément leurs créanciers. Cette objection est dépourvue de fondement. La Note exclut de la manière la plus formelle le cas de fraude. « Il n'est pas ici question, dit-elle, de défendre la mauvaise foi, le désordre, l'insolvabilité volontaire et préméditée. » La mauvaise foi démontrée est par elle-même un grief qui entraînerait les plus graves responsabilités internationales. Du reste, lorsque la Note établit que c'est une faculté inhérente à la souveraineté de déterminer l'époque et l'opportunité des payements sanctionnés par les sentences de ses tribunaux, cela ne veut pas dire que ce droit, aussi bien que tous ceux qui découlent de l'essence même de

(1) M. Frelinghuysen à M. Phelp, ministre en Angleterre, 30 mars 1883 (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 711 à 713). — Moore, dans la dernière édition officielle du *Digest*, critique Wharton (*Digest*, 8232, t. II, p. 662) d'avoir fait le résumé de cette Instruction de la manière suivante : « Le gouvernement des Etats-Unis voit avec anxiété qu'un gouvernement étranger manifeste l'intention de contraindre par la force au payement de dettes provenant de contrats passés entre des sujets de ce gouvernement et un Etat Sud-américain ». Telles ne sont pas, tant s'en faut, la signification et la portée de la Note de M. Frelinghuysen, lequel n'établissait du reste pas de distinction entre les créances provenant de contrats et celles dérivées de griefs ou de dommages-intérêts. Il n'avait en vue qu'une chose, éviter le payement par voie de préférence des créanciers français, au préjudice des autres nations, entre lesquelles, d'après lui, les sommes disponibles devaient être réparties au prorata.

l'Etat, y compris celui d'autoriser contre lui-même une action judiciaire, ne puisse être spontanément restreint par des traités. Les choses se trouvent alors placées dans les conditions prévues par le droit des gens. Par exemple un arbitrage pourrait, dans les cas douteux, déterminer la situation financière du débiteur, la capacité qu'il possède et le temps qui lui est nécessaire pour faire face à ses payements. La décision qui serait rendue, conformément aux protocoles engageant les deux parties, aurait la même force et produirait les mêmes conséquences que les obligations qui résultent d'un traité (1).

Naturellement il serait interdit d'avoir recours à la coercition dans le cas où l'insolvabilité serait indiscutable. La loi des Douze Tables, qui autorisait les créanciers à écarteler leur débiteur et à s'en répartir les membres, ne saurait s'accorder avec les principes de la civilisation contemporaine.

En ce qui concerne les intérêts arriérés de la dette publique, dont le règlement ne saurait être ordonné par sentence judiciaire, il semble que la bonne foi du gouvernement en retard pour le payement serait mise hors de doute, et qu'il n'y au-

(1) Dans un intéressant article publié par la Revue *Die Grenzboten*, de Leipzig, le 24 mai 1906, sous le titre *Le troisième Congrès panaméricain et la doctrine Drago,* nous trouvons à ce sujet l'observation suivante : « L'étude de cette question démontre que Drago n'a jamais songé à affranchir le Vénézuéla, ou à l'avenir, dans des cas analogues, à affranchir d'autres débiteurs, de l'obligation de payer leurs dettes. Il a seulement protesté contre les exécutions internationales basées uniquement sur ce que la puissance qui y procède est la plus forte, sans qu'il y ait eu sentence d'un tribunal arbitral appelé à trancher d'abord dans l'affaire la question de droit et, tenant compte des circonstances, à condamner ensuite le débiteur à payer. La Note n'aborde pas la question de savoir de quelle manière il y aurait lieu de passer outre à l'exécution au cas où le débiteur n'accomplirait pas ce qui lui est imposé par la sentence. La forme dans laquelle celle-ci serait appliquée pourrait être résolue par des accords internationaux ultérieurs. »

rait pas lieu à observations, du moment que les porteurs nationaux et étrangers recevraient le même traitement. Et en se conformant aux préceptes de la modération, qui sont en même temps ceux du droit, on éviterait de nombreux inconvénients et de graves injustices ; on accorderait à chaque gouvernement le crédit qu'il est vraiment digne d'obtenir sur les marchés financiers ; on rendrait plus difficiles les spéculations inconsidérées et les emprunts suspects ; enfin, et surtout, on contribuerait à répandre et à affermir la fraternité, la concorde et la bonne volonté parmi les peuples.

II

La Note argentine du 29 décembre 1902 était, avons-nous dit, un document essentiellement politique. Elle n'avait par cela même à envisager que les relations entre les puissances européennes et les États d'Amérique. Elle signalait un péril, un péril pressant, et s'efforçait de le conjurer. Au moment où elle vit le jour, tout contribuait à inspirer les plus vives alarmes. On disait couramment dans les cercles politiques et diplomatiques, on imprimait en toutes lettres dans les principaux journaux d'Europe, dans des Revues importantes et accréditées, dans les ouvrages des philosophes et des penseurs, que nos pays d'Amérique offraient un champ à souhait à l'expansion coloniale des grandes puissances, maintenant que se fermaient devant elles les chemins de l'Afrique et de l'Orient (1).

(1) La Note s'exprimait ainsi: « Des penseurs d'une haute autorité ont indiqué qu'il conviendrait d'orienter dans cette direction les grands efforts que les principales puissances européennes ont appliqués à la conquête de régions stériles, d'un climat rigoureux, sous des latitudes lontaines. Ils sont déjà nombreux, les écrivains européens qui désignent les contrées de l'Amérique du Sud, avec leurs immenses richesses, leur ciel privilégié, leur climat propice à toutes les cultures, comme le

« A mesure qu'ira diminuant la surface des territoires aptes à la colonisation, disait Somers Somerset, il deviendra de plus en plus évident, non seulement qu'il n'y a pas un moment à perdre pour fonder un empire, mais encore qu'augmente à vue d'œil le prix qu'un peuple peut se permettre de payer pour l'acquisition d'un de ces territoires. La pression constante des populations européennes, la lutte pour le commerce, le désir d'agrandissement propre aux nations, sont à cet égard autant de facteurs d'une incontestable puissance, et d'ici à peu de temps les mots : à présent ou jamais! deviendront la devise politique de plus d'une chancellerie européenne. Nous avons déjà vu que dans le Vieux Monde il n'existe guère plus rien qui les attire. Reste à considérer le Nouveau » (1).

---

théâtre obligé de la lutte qu'engageront pour la prééminence, au cours de ce siècle, les grandes puissances dont les armes et les instruments de conquêtes sont déjà tout préparés pour cet objet. »

(1) « Le veto opposé par la doctrine de Monroe à une agression étrangère, ajoutait le même auteur, en a préservé jusqu'à présent les pays dont il s'agit. Mais on ne doit pas oublier que cette doctrine a été formulée à une époque où le monde offrait à l'esprit de colonisation des occasions nombreuses de s'exercer dans d'autres régions. Cette période touche maintenant à sa fin, et à moins d'admettre qu'il ne se produise des changements considérables dans l'actuel équilibre du pouvoir militaire, il est difficile de s'attendre à ce qu'une simple formule, une simple opinion, continue encore longtemps à protéger ces pays » (*Nineteenth Century and After*, avril 1903). — Quelque temps auparavant le Duc d'Argyle avait écrit dans la *Deutsche Revue* : « Il existe un pays, le seul pays où il n'y ait rien de méprisable, si ce n'est les hommes... un pays qui possède une capitale superbe, un port splendide, un bon sol, où tout est excellent, sauf le gouvernement. Ce pays, auquel il ne manque que le protectorat européen pour entrer dans l'ordre souhaitable, est l'Argentine » (Stead, *The Americanization of the World*, p. 223). — V. également, entre beaucoup d'autres, les publications suivantes : *Atlantic Monthly*, décembre 1901 ; *Fortnightly Review*, décembre 1901 ; *North American Review* : ce journal, en février 1903, a parlé en faveur de l'expansion allemande au Brésil; *Times*, de Londres, 12 mars 1902 et 26 janvier 1903; *The Pilot*, 3 janvier 1903; *Morning Post*, 1er janvier 1903; *North American Review*, avril 1903; *Literary Digest*, 3 février 1903.

Pour légitimer d'avance les projets qu'on méditait, on ne se faisait pas faute d'affirmer, et aujourd'hui encore bien des gens assurent, que l'Amérique du Sud est au pouvoir de races dégénérées, incapables de se gouverner elles-mêmes et condamnées par conséquent à céder le pas à de plus civilisées et de plus fortes. Ce n'est là en définitive qu'une des nombreuses applications de la théorie darwinienne de la survivance du plus apte, de la prééminence du type supérieur, qui subjugue et supprime les organismes faibles et pauvrement doués. « Les événements du Vénézuéla, a dit avec une précision et une éloquence singulières le docteur Juan A. Garcia, ne sont pas des faits isolés, de simples mesures de police ou la réparation d'un grief. Ils sont la manifestation extérieure d'une tendance qui existe à l'état latent en Europe depuis le milieu du siècle dernier, et qui depuis quelques années s'est accentuée et fortifiée par suite de nouvelles nécessités économiques, par suite aussi des idées mises en circulation par la philosophie germanique sur de prétendues races prédestinées, et se croyant appelées à recueillir l'héritage de l'Empire romain. Bien avant que cette tendance ne fît son apparition dans la politique, avait commencé dans les Universités allemandes le travail de transmutation des notions morales qui était indispensable pour arracher des esprits les scrupules, les doutes idéologiques qui s'opposaient à l'œuvre et brisaient l'efficacité du gant de fer. Et la morale, le droit, la justice des conquérants, furent érigés en système grâce à la philosophie de Darwin et en Allemagne de Hegel, de Savigny, de von Ihering, de Sybil, de Mommsen » (1).

Mais les spéculations abstraites sont soumises aux mêmes lois que les rayons lumineux. Lorsqu'elles pénètrent dans le

---

(1) Juan A. Garcia (fils). — Article bibliographique sur le livre : *La Republica Argentina y el caso de Venezuela*, de Luis M. Drago, dans les *Anales de la Facultad de derecho*, Buenos-Aires, 1903.

milieu plus dense et plus complexe des événements humains, elles éprouvent des déviations que la réfraction fait subir à la ligne droite originaire. Il ne suffit pas qu'un peuple offrant les traits essentiels de la civilisation chrétienne soit faible ou momentanément mal gouverné pour qu'il n'y ait plus autre chose à faire qu'à l'éliminer. Par une loi de la nature, ce peuple est susceptible de s'améliorer ; il se développe conformément à une évolution définie ; pour étroits et isolés qu'on les suppose, les intérêts qui lui sont propres ont leur répercussion sur le mouvement général ; de près ou de loin, ils contribuent à en régler l'équilibre.

Les nations européennes, que leur lente évolution au cours des siècles a conduites à un degré élevé de civilisation, auraient tort d'ailleurs de diriger leurs attaques contre les jeunes nationalités d'Amérique, sous prétexte qu'elles n'ont pas atteint la même perfection de développement et de culture. Il ne sied pas que l'adulte maltraite l'enfant parce que celui-ci ne possède pas encore la prudence et les façons d'agir de l'âge mûr. Il doit lui tendre la main, le soutenir, l'encourager, s'efforcer de le mettre dans le bon chemin.

Du reste, il n'y a rien de plus périlleux en politique que les manières de raisonner basées sur la force. Une civilisation supérieure, des institutions parfaites, surtout un pouvoir qui permette de faire ce qu'on veut, ce sont là des facteurs très variables et relatifs. Telle nation, qui est formidable par rapport à une autre, paraîtra débile et arriérée si on la compare à une troisième. « On est toujours le Maroc de quelqu'un », disait il y a quelque temps M. Izoulet. C'est une remarque aussi spirituelle que profonde. Les théories violentes de lutte pour la vie et de survivance du plus apte peuvent ainsi venir frapper par contre-coup ceux-là mêmes qui les proclament. Elles les laissent exposés au péril de voir se dresser devant eux, dans le fracas des conflits universels où ils voudraient nous précipiter, de nouveaux groupes humains qui, plus forts

ou mieux armés, appliquent aux vainqueurs de la veille la règle de fer que ces derniers avaient posée.

Les moyens coercitifs employés contre le Vénézuéla avaient tout l'air, en somme, de marquer le début des hostilités annoncées contre l'Amérique. La dette publique était le prétexte apparent ; la contrainte exercée pour en assurer le recouvrement entraînait comme conséquence, pour devenir effective, un débarquement de troupes et l'occupation de ports et de douanes. La République argentine protesta. « Le chemin le plus facile qui s'offre aux gouvernements européens, dit-elle, pour s'approprier des territoires et supplanter les autorités locales, est précisément celui des interventions financières ; de nombreux exemples en font foi. »

Et, pour mettre les termes de la défense d'accord avec les nécessités de ce moment-là, elle proclama ce principe, que « la dette publique ne peut jamais donner lieu, de la part d'une puissance européenne, à une intervention armée, et bien moins encore à l'occupation matérielle du sol d'une nation américaine ».

Notre thèse prend donc sa source dans la solidarité entre les nations de notre continent. Elle a une portée et répond à des vues purement américaines. Nous l'avons mise en avant à propos du Vénézuéla parce que le Vénézuéla est une République-sœur, et parce qu'il y avait de fortes raisons de craindre que l'attaque dont il était victime ne répondît à des projets beaucoup plus vastes et redoutables que le recouvrement d'une créance. Nous aurions gardé le silence, si c'eût été la Régence de Tunis ou la Turquie qu'on eût voulu obliger par la force à payer ses dettes. La raison en est simple. La seule chose qui politiquement nous intéresse, la seule qui soit d'accord avec notre histoire, avec les exigences présentes et les développements futurs de notre civilisation, c'est de supprimer, dans l'état actuel de nos relations internationales, l'unique cause ou, si l'on veut, l'unique prétexte dont les puis-

sants de la terre soient à même de se prévaloir pour troubler la marche des nations de cet hémisphère, lesquelles se développent, progressent et s'acheminent, à la faveur de leurs libérales institutions, à un état prospère qui en fera le siège d'une grande civilisation.

Lorsque les États-Unis proclamèrent, il y a près d'un siècle, qu'ils considéreraient comme un acte peu amical, de la part d'une puissance quelconque, « qu'elle opprimât les peuples de ce continent ou essayât en quelque manière que ce fût d'en contrôler les destins », leur action resta circonscrite à ce qui en réalité les concernait. Il eût été peut-être plus généreux, plus conforme à la raison, à un idéal humanitaire supérieur, de donner plus d'ampleur à cette déclaration et de protester contre l'oppression des races civilisées sur la surface entière du globe. Mais cela eût été en fin de compte infiniment moins pertinent. Dans le discours prononcé à Buenos-Aires le 17 août 1906 pour souhaiter la bienvenue à M. Elihu Root, l'auteur du présent article saisit l'occasion qui s'offrait à lui de développer cette idée. « C'est pour obéir, dit-il, à un sentiment de défense commune que, dans un moment solennel, la République argentine proclama qu'il ne saurait être permis aux puissances européennes de procéder au recouvrement coercitif de dettes publiques. Ce ne fut pas là l'affirmation d'un principe abstrait, ayant une valeur simplement académique, ni d'une règle juridique d'application universelle que nous ne sommes pas qualifiés pour soutenir. Ce fut l'énoncé d'une doctrine de politique et de diplomatie américaines. Cette doctrine s'appuie sans doute sur des raisons de droit très solides ; mais elle a surtout pour but d'éviter aux peuples de ce continent les calamités de la conquête, lorsque celle-ci prendrait le déguisement des interventions financières. C'est de la même manière que la politique traditionnelle des États-Unis, sans se targuer de supériorités ni rechercher des prééminences, condamna l'oppression des nations de cette

partie du monde et tout contrôle exercé par les puissances d'Europe sur leurs destinées » (1).

A ce point de vue, nous devons ajouter un mot. Même en admettant que les interventions financières puissent, juridiquement et philosophiquement, se justifier, même en admettant qu'elles représentent, en thèse générale, un moyen légitime de protéger à l'étranger les sujets d'une puissance, nous n'en persisterions pas moins à soutenir qu'elles ne sont pas applicables à l'Amérique du Sud. Le principe proclamé, une fois circonscrit de la sorte, se présente sous une face nouvelle, éminemment diplomatique et absolument indépendante de son interprétation juridique.

Les interventions financières sont aujourd'hui et ont été de tout temps une arme politique entre les mains des gouvernements. Tous ont adopté la formule de Palmerston. On proclame que l'on a le droit indiscutable d'intervenir pour recouvrer des créances ; mais pour ce qui est du fait même de l'intervention, on le subordonne à des considérations domestiques et transitoires (2), lesquelles dépendent indéfecti-

---

(1) Le Président Roosevelt a fait à l'auteur l'insigne honneur de transcrire avec éloges ces paroles dans son dernier Message au Congrès de l'Union (3 décembre 1906). Le discours d'où cette citation est tirée a été publié par l'éditeur Coni, Buenos-Aires. On le trouvera également, ainsi que la réponse de M. Root, dans *Speeches incident to the visit of secretary Root to South-America*, Washington, 1906, p. 151 à 157.

(2) La circulaire de lord Palmerston dit textuellement : « Si l'on étudie à la seule lumière du droit international la protection des porteurs de bons étrangers, il n'est pas douteux que les gouvernements des divers pays ont pleinement le droit de prendre en mains, comme susceptible de donner lieu à des négociations diplomatiques, toute plainte bien fondée dont les saisissent leurs sujets contre le gouvernement d'un autre pays, ou tout grief dont leurs sujets auraient eu à souffrir de la part d'un gouvernement étranger. Et si le gouvernement d'une nation a le droit d'exiger des réparations au bénéfice d'un quelconque de ses sujets, individuellement considéré, qui formule une réclamation

blement de la politique militante. On décrète dans un cas, on repousse dans un autre une intervention en Turquie, à Tunis, au Maroc, bien qu'il s'agisse dans les deux des mêmes créanciers et de titres identiques. On se décide suivant que l'action à entreprendre, à un moment donné, compromet ou non l'équilibre européen. Ce n'est pas tout : les interventions sont toujours accomplies contre des peuples faibles et n'ayant pas d'alliés, incapables par suite d'opposer une résistance sérieuse. Il n'y a pas d'exemples qu'elles aient été exercées contre des Etats puissants.

La Russie s'est vue forcée durant de longues années à suspendre le service de sa dette extérieure, et l'idée n'est venue à personne de la contraindre à payer en mettant l'embargo sur ses rentes. Le Portugal a nettement répudié un emprunt étranger et ne s'est pas vu enveloppé pour cela dans un conflit international. Il a fait plus : à la suite de négociations avec ses créanciers, il avait obtenu une réduction temporaire de sa dette à la moitié de celle-ci et affecté diverses ressources au payement, pour cette moitié, d'un intérêt progressif (24 mai 1892) ; mais non content de cela, et par simple décret, sans daigner consulter personne, il réduisit, trois semaines plus tard (15 juin 1892), la dette reconnue à un tiers de la dette réelle. Ce décret fut ratifié par une loi du 20 mai 1893. Il demeura donc établi que les créanciers ne toucheraient

---

légitime et non satisfaite contre le gouvernement d'un autre pays, on ne peut admettre que le droit d'exiger cette réparation soit diminué uniquement parce que l'importance du dommage est plus considérable, et parce que la réclamation, au lieu de porter sur des exigences individuelles et des sommes relativement réduites, se rapporte à un grand nombre de personnes et à des capitaux considérables. C'est par conséquent une question qu'il appartient uniquement au gouvernement britannique de résoudre que celle de savoir si l'affaire doit être traitée ou non par la voie diplomatique, et sa résolution, affirmative ou négative, ne doit se baser que sur des considérations purement britanniques ou domestiques » (Hall, *op.* et *loc. cit.*).

que le tiers de ce qui leur était dû, et encore sous la condition expresse de se soumettre d'avance aux décisions que le Parlement portugais pourrait prendre relativement aux deux autres tiers. Que firent les gouvernements étrangers ? A Paris, comme à la Chambre des députés on le pressait vivement de prendre des mesures, le ministre des affaires étrangères, M. Ribot, se contenta d'assurer qu'il « étudierait ce qu'il y avait à faire ». Au Sénat, il s'en tira par une déclaration non moins anodine. « Le gouvernement, dit-il, a conscience de l'importance des intérêts compromis dans cette affaire et fera tout ce qui dépend de lui afin d'obtenir du Portugal un traitement équitable pour les créanciers français ». En réalité, le gouvernement ne fit rien, qu'interposer ses bons offices, qui restèrent sans effet. De son côté, l'Allemagne notifia au gouvernement portugais la « protestation formelle du gouvernement impérial contre un décret par lequel étaient foulés aux pieds les droits garantis par traité aux créanciers allemands ». Le ministre des affaires étrangères du Portugal répondit simplement : « qu'il était désolé d'avoir dû agir comme il l'avait fait, par suite des difficultés extrêmes qu'offrait la situation financière ». Les réclamations prirent fin là-dessus, d'une façon entièrement différente, on le voit, de ce que nous avons vu se passer au Vénézuéla (1).

---

(1) V. Henri Joubert, *Les emprunts d'Etats étrangers*, Paris, 1906, p. 78 et 79. « Jusqu'à présent, dit F. de Martens, les petits Etats *seuls* ont été l'objet de représailles de fait, de blocus pacifiques avec ou sans bombardements de côtes, à cause de réclamations qui n'avaient pu être réglées à l'amiable. Jamais de pareilles réclamations à l'égard de grandes puissances n'ont abouti à de semblables mesures. C'est un fait irrécusable qui doit avoir sa raison d'être. Il est évident qu'entre les grandes nations surgissent également des conflits plus ou moins sérieux au sujet de réclamations ou dénis de justice. Toutefois elles n'ont garde de bombarder en temps de paix leurs côtes et d'établir un blocus pour obtenir satisfaction. Il est fort probable que le cas s'est aussi présenté où de grandes puissances ont été lésées dans leurs droits ou intérêts

Nous pourrions citer un grand nombre d'exemples analogues. Ils nous obligent à conclure que l'intervention financière se produit seulement dans le cas où l'on n'a pas à redouter qu'une efficace résistance militaire vienne compromettre l'entreprise. Invariablement, celle-ci répond à des plans de politique coloniale poursuivis soit par une puissance isolée, soit par suite d'une entente préalable entre plusieurs. Sous couleur de revendications pécuniaires, ce que se propose l'assaillant, c'est d'atteindre quelque but d'expansion impérialiste, c'est de s'attribuer une zone d'influence, une prééminence, un protectorat.

Non, un retard dans le service des emprunts n'a jamais constitué un *casus belli* entre nations souveraines vivant sur un pied d'égalité. Aussi est-il facile de comprendre les soupçons qu'éveillent toujours dans les Républiques Sud-américaines les coûteuses expéditions navales et tout cet étalage de force évidemment hors de proportion avec l'objet et le but avoué de ces démonstrations militaires. Ce n'est donc pas seulement parce qu'elles ont pour fondement une théorie juridique insoutenable que les interventions de ce genre sont inacceptables pour l'Amérique du Sud. Elles posent dans toute sa gravité et dans toute sa plénitude une question politique vitale, la doctrine de Monroe. Cette doctrine tient tout entière dans deux déclarations. D'une part, « les conti-

---

par la mauvaise volonté d'autres Etats plus forts qu'elles. Néanmoins elles se sont abstenues de proclamer le blocus pacifique des côtes de l'adversaire ou de bombarder, en temps de paix, ses villes ouvertes ou villages riverains. Ce fait positif donne à réfléchir. Est-il possible que, seuls, les petits Etats se rendent coupables de la violation des engagements contractés ? Peut-on prétendre que, seulement envers les Etats petits et faibles, les justes réclamations des ressortissants étrangers soulèvent le sentiment de la justice ? Il suffit de poser ces questions pour être renseigné sur les vrais motifs de la plupart des représailles exercées par suite de réclamations non satisfaites » (*Par la justice vers la paix*, p. 14).

nents américains sont soustraits à la future colonisation européenne ». D'autre part, puisque l'indépendance des nations de cet hémisphère a été reconnue, ce serait un acte peu amical envers l'Union américaine, de la part d'une « puissance européenne quelconque, de tenter de les opprimer ou d'en contrôler d'une façon quelconque le développement ». Ces deux propositions sont la formule d'émancipation et de défense qui a jeté de si profondes racines dans l'esprit et dans le cœur des Américains. On peut en découvrir l'origine et l'inspiration dans le « Farewell Adress » par lequel Washington fit ses adieux à ses concitoyens ; on en suit l'éclosion dans la correspondance de Jefferson, de Monroe, de Rush et de Quincy Adams, dans les conférences et insinuations de Canning ; elle arrive enfin à son plein épanouissement dans le mémorable Message du 2 décembre 1823, et aussitôt après dans la déclaration du ministre anglais à l'ambassadeur de France, M. de Polignac (1). Cette doctrine fut accueillie avec enthousiasme par l'opinion publique en Angleterre. Lord Brougham s'écrie que « le Message du Président est un événement tel, qu'il n'en voit pas qui mérite de causer plus de satisfaction, d'orgueil et de gratitude parmi les hommes libres d'Europe ». Sir John Mackintosh n'est pas moins expressif. « La concordance de vues, dit-il, entre les deux grandes nations anglaises (il m'est agréable de leur donner ce nom, et je souhaite du fond du cœur qu'elles restent toujours unies pour soutenir la cause de la justice et de la liberté) doit

---

(1) La doctrine de Monroe a été magistralement commentée par Henderson, dans *American diplomatic Questions*, p. 289 et suiv. — Comp. Foster, *A century of American Diplomacy*, p. 438; Roosevelt, *The Monroe Doctrine*, dans *American Ideals*, p. 228; Frederick Pollock, *The Monroe Doctrine*, dans *Nineteenth Century and After*, octobre 1902; Bassett Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 368 et suiv. V. également les termes d'une haute et noble inspiration que M. Root a consacrés à la doctrine de Monroe dans son discours au Congrès commercial du Kansas (30 novembre 1906).

être regardée avec la plus vive satisfaction par les hommes éclairés de toute la terre » (1). La vigueur du principe qui venait d'être proclamé n'a pas été entamée par quatre-vingts ans de vicissitudes et de fortunes diverses. De nos jours, voici ce qu'en dit un des publicistes les plus autorisés d'Angleterre, sir Frederick Pollock : « Nous n'avons pas formellement affirmé de nouveau la politique de Canning dans ses applications modernes, nous n'avons pas déclaré que nous adhérions, mus par la solidarité d'intérêts et de devoirs, aux principes contenus dans la doctrine de Monroe ; mais nous avons fait mieux. Nous avons constamment conformé nos actes à cette politique et à ces principes » (2).

Mise d'abord en avant pour tenir en échec la Sainte-Alliance et l'empêcher de subjuguer les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud, qui luttaient pour leur indépendance, la doctrine de Monroe a évolué depuis lors, elle s'est adaptée aux successives nécessités des temps, son influence a sans cesse grandi et elle est devenue la formule même de la politique extérieure du Nouveau-Monde. On peut en parlant d'elle répéter la phrase pompeuse et prophétique de Jefferson et dire qu'elle « nous marque la route à suivre dans l'océan du temps qui s'ouvre devant nous » (3).

Ce qu'est en réalité la doctrine de Monroe, c'est un gage d'indépendance. Elle n'impose ni domination ni hiérarchie, elle n'essaie d'établir ni protectorats ni influences de supérieur à inférieur. Elle ne crée pas d'obligations ou de responsabilités entre les divers peuples qui se réclament de ses prescriptions. Elle tend seulement à ce qu'ils aient tous la ferme volonté, chacun pour son compte et dans la mesure de ses forces, de ne pas tolérer que les puissances étrangères

---

(1) Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 411.
(2) *Nineteenth Century and After*, octobre 1902, p. 553.
(3) Jefferson à Monroe, dans *American diplomatic Questions*, p. 321.

s'adjugent sur eux un droit de juridiction. Les Etats-Unis la proclamèrent pour sauvegarder leur propre paix et leur propre sécurité. Les autres Républiques du continent l'ont successivement adoptée à leur tour aux mêmes fins de prospérité et de tranquillité intérieure (1). Cet accord spontané d'intentions et de tendances constitue à lui seul une grande force sans qu'il y ait besoin d'alliances formelles ou d'engagements définis. Quand on l'entend de la sorte, le principe de Monroe, qui se réduit en définitive à affirmer que les peuples de ce continent entendent rester libres, assure aussi efficacement l'indépendance de chacun relativement à l'un quelconque d'entre eux que relativement aux puissances européennes. John Quincy Adams, qui inspira en grande partie et rédigea peut-être le Message de Monroe, dit expressément : « Une des conséquences de cet état de choses (l'indépendance des Républiques d'origine latine) sera que dorénavant les continents américains seront à l'abri de la colonisation. Occupés par des nations indépendantes et civilisées, ils ne seront accessibles pour les Européens, et les unes par rapport aux autres, qu'en respectant cette condition (2). »

Il n'y a pas de sphère d'influence, ni rien qui ressemble à

---

(1) Il est curieux de constater que les Romains avaient pressenti la doctrine de Monroe et l'appliquaient à leur manière, obéissant à des considérations politiques fort analogues à celles qui viennent d'être présentées. On lit en effet dans Montesquieu : « Sachant combien les peuples d'Europe étaient propres à la guerre, ils établirent comme une loi qu'il ne serait permis à aucun Roi d'Asie d'entrer en Europe et d'y assujettir quelque peuple que ce fût. Le principal motif de la guerre qu'ils firent à Mithridate fut que, contre cette défense, il avait soumis quelques barbares » (Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, chap. VI).

(2) « American continents, hence forth, will no longer be subjects of colonization. Occupied by civilized independent nations, they will be accessible to Europeans and to each other on that footing alone » (Adams à Rush, dans Hendersen, *American diplomatic Questions*, p. 332).

ce que les Cabinets européens entendent par ces mots, instituée dans l'Amérique du Sud au profit des Etats-Unis. Le commerce entre nos Républiques latines et leur puissante sœur du Nord est insignifiant en comparaison du mouvement d'échanges qu'elles entretiennent avec l'Europe. Voici comment s'exprimait là-dessus le Président Roosevelt dans un de ses derniers Messages : « La doctrine n'a rien à voir avec les relations mercantiles d'aucune puissance américaine, si ce n'est pour permettre à chacune d'elles de nouer sur ce terrain les liens qui sont le mieux à sa convenance. En un mot, elle est une garantie de l'indépendance commerciale des deux Amériques. » (1)

Nous ne sommes pas non plus ici, comme on l'a quelquefois prétendu, en présence d'un principe vieilli, près de tomber en désuétude. Il y a peu de temps, huit ans à peine, une publication des plus sérieuses, l'*Annual Register*, annonçait à ses lecteurs qu'une coalition européenne avait été sur le point de se former pour aider l'Espagne à rétablir sa domination sur Cuba ; cet événement lui inspirait les réflexions qu'on va lire (2) : « On finit par savoir que l'Autriche, obéissant à des affections de famille, avait sondé la France et l'Allemagne en vue d'une intervention collective. La première de ces puissances, dont les sujets, porteurs d'une grande quantité de titres espagnols, avaient un énorme intérêt à ce que la solvabilité de l'Espagne ne fût pas atteinte, accepta tout de suite. L'Allemagne fit dépendre son assenti-

---

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. XXXVI.

(2) *The annual Register* (*A Review of public events at home and abroad*) fut fondée à la fin du XVIIIe siècle par Edmond Burke, le célèbre orateur et homme d'Etat. Cette publication est aujourd'hui une des plus véridiques et impartiales qui existent en Angleterre. Elle y jouit d'une haute autorité. Les renseignements qu'elle renferme sont considérés comme officiels.

ment de la coopération de la Grande-Bretagne, que personne ne mettait en doute, étant donnés les nombreux froissements qui s'étaient produits entre l'Angleterre et les Etats-Unis. M. Balfour, toutefois, qui était chargé par intérim du portefeuille des affaires étrangères en l'absence de lord Salisbury, réduisit à néant en un clin d'œil ce plan laborieusement préparé. Il se rendit parfaitement compte de ce que signifiait au juste la « médiation amicale » qu'on lui proposait, et envoya à l'ambassadeur d'Angleterre aux Etats-Unis, sir Julian Pauncefote, des instructions fort nettes. Il y déclarait que la Grande-Bretagne n'adopterait en aucun cas une politique qui pût être considérée comme non amicale par le Cabinet de Washington. » (1) Sir Frederick Pollock tient cette version pour foncièrement exacte et ajoute : « La coalition projetée, qui eût été une injustifiable menace lancée contre le droit et le pouvoir qu'avaient les Cubains de choisir la forme de gouvernement qu'ils entendaient se donner, ne put se réaliser. Jusqu'où s'avança-t-on dans l'énoncé des propositions faites à l'Angleterre, dans quels termes plus ou moins catégoriques celle-ci les repoussa-t-elle et signifia-t-elle qu'on aurait tort de compter même sur sa neutralité, ce sont là des questions qui en définitive n'ont qu'une médiocre importance. Ce qui, à partir de l'année 1898, doit être considéré comme acquis, c'est que, si une nouvelle entreprise du même genre venait à être tentée, la force morale et même la force matérielle de l'Empire britannique se rangerait du côté des Etats-Unis. » (2)

La doctrine de Monroe ou, si l'on aime mieux, le principe de « non colonisation », qui en fait partie intégrante, a donc fait beaucoup de chemin dans ces dernières années, beaucoup plus qu'on n'eût été tenté de le supposer à l'époque où Bismarck, dans une boutade où il faisait preuve de plus d'esprit

(1) *Annual Register*, 1898, chap. I, p. 82.
(2) Pollock, *op.* et *loc. cit.*

que de clairvoyance, l'appelait une simple « impertinence internationale ». Sans doute, dans l'application, l'efficacité de ce principe a dépendu de diverses circonstances, particulièrement des ressources dont disposaient les Etats-Unis. Dans certains cas, ils se sont bornés à faire parvenir à leurs sœurs opprimées l'expression de leurs sympathies et l'assurance de leur appui moral. C'est ce qui arriva notamment en 1846, lorsque les escadres de la France et de l'Angleterre bloquèrent le Rio de la Plata (1). Dans d'autres, ils ont dû temporiser. C'est le parti auquel ils se trouvèrent réduits lors de l'invasion du Mexique par les troupes de Napoléon III. Mais, à peine débarrassés de la guerre de Sécession, ils exigèrent le rappel immédiat des forces françaises, et ce fut là le début des sanglants épisodes qui aboutirent à la tragédie de Queretaro. Quelquefois enfin ils ont imposé l'arbitrage, comme dans la première question du Vénézuéla, ou bien, comme à Cuba, ils ont mis sans marchander leurs trésors et leur sang au service

---

(1) Le secrétaire d'Etat Buchanan écrivait en 1846 : « Dans le dernier Message du Président au Congrès, la grande doctrine américaine, opposée à l'ingérence des nations européennes dans les affaires intérieures de celles de ce continent, est exposée d'une façon si claire qu'il est superflu de rien ajouter à ce sujet. Que la Grande-Bretagne et la France, par leur intervention armée à la Plata, ont violé ce principe d'une manière flagrante, cela est évident pour tout le monde. Puisque les circonstances présentes mettent les Etats-Unis dans l'impossibilité de prendre part à cette guerre, le Président désire que toute l'influence morale de cette République pèse dans la balance en faveur de la nation lésée. Nous désirons cordialement que la République argentine sorte à son honneur de sa lutte contre l'intervention étrangère ». Bien qu'en 1846 les Etats-Unis fussent en possession de tous les renseignements requis pour reconnaître le Paraguay comme Etat indépendant, le Président décida de remettre à plus tard la résolution à prendre là-dessus, par égard pour la République argentine et en considération « de la lutte héroïque qu'elle soutenait contre l'intervention armée de la Grande-Bretagne et de la France au sujet de questions intéressant les Républiques du Rio de la Plata et ses tributaires » (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, § 941, p. 422 et 423.)

de l'émancipation d'un peuple. Mais, en dépit des obstacles qui en ont souvent contrarié le plein effet, la doctrine de Monroe a pénétré chaque jour plus profondément dans la conscience universelle et s'est transformée en un principe respecté de politique active. Plusieurs grandes puissances s'y sont ralliées expressément. « Acceptant comme nous l'acceptons, franchement et sans réserves, la doctrine de Monroe, à laquelle les Etats-Unis ont l'air d'attacher tant d'importance... »; ainsi s'exprimait il y a peu de temps lord Devonshire à la Chambre des lords (1). Lord Cranborne a affirmé de son côté à la Chambre des communes que « nulle nation n'a montré plus d'empressement que l'Angleterre à appuyer les Etats-Unis dans la défense de la doctrine de Monroe » (2). M. Balfour, lorsqu'il était premier ministre, déclara, dans un discours prononcé à Liverpool, que « la doctrine de Monroe n'a pas d'ennemis en Angleterre ». « Nous ne désirons, ajoutait-il, ni colonisation ni acquisition de territoire dans l'hémisphère occidental. Nous n'avons nulle envie de nous mêler des procédés de gouvernement usités dans une partie quelconque de ce continent » (3). Certes, nul ne s'attend à voir l'Allemagne faire sienne avec cette chaleur la doctrine de Monroe. Pourtant elle la reconnaît implicitement dans le Mémoire même où l'ambassadeur de l'Empire allemand à Washington exposait les intentions de son gouvernement dans l'affaire du Vénézuéla. « Nous croyons important, disait-il, de faire part de nos desseins au gouvernement des Etats-Unis, afin qu'il soit bien démontré que nous avons uniquement en vue la défense de nos nationaux, qui ont eu à supporter des préjudices... Nous déclarons spécialement que dans aucun cas nous ne considérerons comme rentrant dans les mesures

(1) Hansard, *House of Lords*, 15 décembre 1902.
(2) Hansard, *House of Commons*, 17 février 1903.
(3) *Review of Reviews*, mars 1903.

coercitives à prendre l'acquisition ou l'occupation permanente d'une partie du territoire vénézuélien » (1).

Ce n'est pas tout : lorsqu'à la première Conférence de La Haye les Etats-Unis signèrent le traité d'arbitrage aujourd'hui en vigueur, ils firent relativement à la question qui nous occupe une réserve formelle, qui à leur demande et avec l'agrément unanime des autres puissances fut consignée dans les protocoles en ces termes : « Rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis à se départir de leur politique traditionnelle, qui est de s'abstenir d'entrer, intervenir ou s'immiscer dans les questions d'administration interne d'un Etat étranger. Egalement rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les Etats-Unis d'Amérique à modifier leur attitude traditionnelle dans les questions purement américaines » (2).

Par cette déclaration, la doctrine de Monroe se trouvait pourvue de l'acquiescement tacite de toutes les puissances signataires de la convention de La Haye, et incorporée en quelque sorte au droit des gens. Il semblerait qu'après cela l'Amérique du Sud aurait dû se trouver à l'abri d'opérations de guerre motivées par de simples réclamations financières. Il n'en a rien été. Jusqu'à l'heure présente on continue à se figurer en Europe que bloquer des ports et se saisir de bureaux de douanes sont des actes compatibles avec l'indépendance et la liberté d'action des gouvernements Sud-américains. « Les Etats-Unis eux-mêmes reconnaissent, disait lord Cranborne à la Chambre des communes, que la conduite de l'Angleterre à l'égard du Vénézuéla n'est en rien contraire à la doctrine de Monroe ». Ces paroles, d'ailleurs, sont d'accord avec une

---

(1) Pro Memoria du 11 décembre 1901, dans *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 194.

(2) Holls, *The Peace Conference at the Hague*, p. 270.

importante déclaration du Président Roosevelt. Elle est contenue dans son Message au Congrès de 1901 et elle fut littéralement transcrite dans la réponse à l'ambassadeur allemand en premier lieu et plus tard dans la réponse à la Note argentine. « Nous ne garantissons aucun Etat, était-il dit dans ce Message, contre les répressions qu'il pourrait s'attirer par son inconduite. Ce que nous prétendons, c'est que le châtiment ne peut prendre la forme d'une acquisition de territoire au profit d'une puissance européenne » (1). Reste à savoir si l'insolvabilité, lorsqu'elle n'entache pas la bonne foi et reconnaît pour cause la perte des récoltes, par exemple, ou tout autre phénomène de la nature, si une insolvabilité en tout cas sur les origines de laquelle le créancier s'érige en unique juge, peut être qualifiée d'inconduite et rend passible d'un châtiment. A ce propos, les observations présentées lors de l'affaire du Vénézuéla par l'ambassadeur allemand à Washington méritent de nous arrêter. « Après avoir envoyé un *ultimatum*, disait-il, il y aura lieu de considérer si le blocus de deux ports principaux, la Guayra et Puerto-Cabello, est une mesure de coercition convenable. Remarquons que les droits d'importation et d'exportation sont l'unique source de revenus du Vénézuéla, et que le recouvrement en serait ainsi rendu impossible. De plus, il deviendrait très difficile de pourvoir à l'approvisionnement d'un pays où le maïs importé forme la base de l'alimentation. S'il était reconnu que le blocus dont il vient d'être parlé ne répond pas au but qu'on se propose, on devrait envisager l'éventualité de l'occupation temporaire de certains ports vénézuéliens et du recouvrement effectué par l'Allemagne des droits de douane en ces points » (2). Il est

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 195.

(2) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 194.

inutile d'insister sur la subtilité de ce raisonnement et sur la rigueur des mesures proposées. Elles étaient admirablement calculées pour forcer la main au gouvernement de Caracas et lui arracher la reconnaissance de créances justifiées ou non (1).

Telle est justement la question qui dans la Note argentine est posée en termes précis. « Le recouvrement militaire des emprunts, dit-elle, suppose, pour devenir effectif, l'occupation territoriale, et l'occupation territoriale implique la suppression ou la subordination des gouvernements locaux dans les pays sur lesquels elle s'étend, ce qui est contraire à la doctrine de Monroe ».

Le Message de 1823 établit en effet, comme on l'a vu plus haut, dans sa seconde déclaration, que les puissances d'Europe ne pourront opprimer les nouvelles nationalités que renferme ce continent, ni en contrôler les destins (2). Or on conviendra qu'il ne saurait exister de contrôle plus décisif, ni d'oppression plus immédiate, que ceux qui résultent de l'embargo mis sur les recettes douanières d'un pays. On aura beau dire que

---

(1) A cet égard, la légèreté avec laquelle les gouvernements enflent la note à payer est devenue proverbiale. Napoléon III somma le Mexique de verser 15 millions de dollars pour solder la créance du banquier Jecker, qui en réalité n'avait fourni au gouvernement révolutionnaire que 750.000 piastres mexicaines (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 494). — Dans la dernière attaque dirigée contre le Vénézuéla, l'Allemagne réclamait 7.376.685 bolivars. La Commission mixte réunie à Caracas lui adjugea seulement 2 millions. Les réclamations italiennes s'élevaient à 39 millions de bolivars. Les Commissions mixtes les réduisirent à moins de 3 millions (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 591). Comp. *Atlantic Monthly*, octobre 1906, p. 546. — [Pour nombreux exemples analogues, voir plus loin Amos S. Hershey, *Les doctrines de Calvo et de Drago*.]

(2) Cette seconde déclaration, selon Foster, l'ancien et très distingué secrétaire d'Etat de l'Union américaine, exprime un principe fondamental, vivant, et qui doit être appliqué toutes les fois que les circonstances le rendront nécessaire (Foster, *A Century of American Diplomacy*, p. 442).

la possession matérielle du sol et l'embargo ne sont établis qu'à titre provisoire, la remarque qui précède n'en garde pas moins toute sa force. Il suffit de rappeler à cet égard l'exemple de l'Egypte. Voilà vingt-six ans que la Grande-Bretagne a pris en main l'administration de ce pays, d'une façon temporaire, et pour remettre de l'ordre dans ses finances. On voit combien les recouvrements coercitifs, avec leur cortège de violences, peuvent à l'occasion être en opposition formelle avec la doctrine de Monroe.

C'est ce que les Etats-Unis se sont proposés d'éviter de diverses façons. Ainsi, en 1861, au moment où l'Angleterre, l'Espagne et la France décidèrent d'intervenir au Mexique, à la suite de la suspension décrétée par le Président Juarez du service des emprunts étrangers, le ministre d'Etat Seward, pour éviter que le sol américain fût violé par les puissances expéditionnaires, eut l'idée de conclure avec le Mexique un traité aux termes duquel l'Union américaine garantirait pour cinq ans le payement des intérêts de la dette mexicaine. C'était enlever à l'intervention étrangère tout motif, et même tout prétexte. Le Sénat Nord-américain ne donna pas son approbation au projet de M. Seward. Les événements se déroulèrent dans la forme que l'on sait, et finalement la France, qui dès le début des opérations était seule restée en ligne, dut obéir à l'injonction des Etats-Unis et évacuer le territoire mexicain. La doctrine de Monroe opposa en cette circonstance un veto direct aux ambitions de Napoléon III.

En 1904, on se crut sur le point de voir les puissances européennes exercer de nouveau un acte de coercition contre un État américain, la République de Saint-Domingue, tombée en pleine banqueroute. Le Président Roosevelt, sous l'impression encore toute fraîche des événements du Vénézuéla, en revint à peu de chose près, pour sauver la situation, à l'expédient jadis proposé par M. Seward. Le 4 février 1905, il conclut avec la République dominicaine un traité d'après lequel

les Etats-Unis garantissent l'intégrité territoriale de celle-ci, et par contre demeurent chargés d'administrer les douanes, d'encaisser les revenus de l'État, et de faire entre les créanciers, au prorata de leurs créances, la répartition des recettes disponibles. Les États-Unis assument là en somme le rôle de syndic liquidateur d'une maison de commerce en faillite. Il paraît que ce traité vient d'être ratifié par le Sénat américain ; mais, avant même d'être ainsi devenu définitif, il était déjà appliqué en vertu d'un arrangement provisoire ; le gouvernement dominicain avait mis à la tête de ses douanes les personnes confidentiellement désignées pour ces postes par le Président de l'Union.

M. Roosevelt a exposé sous une forme saisissante, dans le Message adressé au Sénat en même temps que le texte de ce traité, les raisons qu'il avait eues de le signer : « Lorsque l'état des affaires en est venu à prendre le caractère qu'il revêt malheureusement à Saint-Domingue, nous devons, de deux choses l'une : ou nous résigner à une violation probable de la doctrine de Monroe, ou prendre l'initiative d'un arrangement dans le genre de celui qui est soumis au Sénat. Il y est stipulé que les douanes seront administrées pacifiquement, honnêtement, économiquement, et que 45 0/0 des sommes qu'elles produiront seront versées au gouvernement dominicain. Les États-Unis consacreront le reste au payement des dettes, dans une proportion équitable. Quant à nous, nous accomplissons simplement et d'une manière pacifique — non seulement avec le cordial assentiment, mais de plus sur les vives instances du gouvernement intéressé — une partie des devoirs internationaux inhérents à la doctrine de Monroe. Nous devons montrer que nous remplissons ces devoirs en toute bonne foi, sans la moindre intention de nous agrandir aux dépens de voisins plus faibles, et que notre seul mobile est de venir en aide à la faiblesse de ces voisins en même temps que de rendre service aux puissances européennes qui

pourraient entrer en rapport avec eux. Il est hautement nécessaire d'inspirer au monde, par nos actes, la conviction qu'il peut avoir confiance en notre loyauté, et que le devoir international dont nous nous chargeons, nous le remplirons avec une absolue bonne foi, dans notre propre intérêt et dans celui des autres nations, observant envers toutes les règles les plus strictes de la justice. En agissant de la sorte, nous aurons avancé le moment où la doctrine de Monroe sera généralement acceptée, et travaillé à élargir, pour le règlement des différends internationaux, la sphère d'action des moyens pacifiques, appelés à remplacer graduellement les mesures de guerre » (1).

On voit le principe dont s'est inspiré le traité avec Saint-Domingue. Il reconnaît aux puissances européennes le droit d'exiger par la force le payement des créances de leurs nationaux ; mais, comme elles ne pourraient le faire qu'au moyen de l'occupation de territoires ou de douanes, les États-Unis, soucieux de garder de cette atteinte la doctrine de Monroe, assument, pour éviter que cela n'arrive, une sorte de magistrature suprême. Ils se substituent aux nations Sud-américaines momentanément incapables de faire face à leurs engagements, pour l'administration de leurs finances et la percep-

(1) Message du Président Roosevelt au Sénat, 15 février 1905 (Moore, *Digest of International Law,* t. VI, § 962, p. 257-258). — Dans son Message d'ouverture au Congrès de cette même année (décembre 1905) M. Roosevelt reprend et précise la même idée dans les termes suivants : « Il est possible que, à un moment donné, nous nous trouvions placés en présence d'alternatives extrêmement désagréables. D'un côté, ce pays ne déclarera certainement pas la guerre pour empêcher un gouvernement étranger de se faire payer une dette juste. D'un autre côté, il ne nous convient pas de permettre que ce gouvernement étranger prenne possession, fût-ce temporairement, des douanes d'une République américaine pour la contraindre à remplir ses obligations. Afin d'échapper à ce dilemme, l'unique solution serait que nous prissions des arrangements, etc... » (*Annual Register,* 1905, p. 450).

tion des droits de douane, dont ils se chargent de faire une répartition équitable entre les créanciers. Evidemment. à moins de caresser des arrière-pensées inavouables, les puissances qui auraient des réclamations à faire valoir ne pourraient, le cas échéant, que vivement se féliciter de voir la défense de leurs intérêts prise en main par un intermédiaire de cette envergure. Il n'y a pas de doute que c'est là un expédient qui aurait une réelle efficacité pour couper court aux interventions européennes ; mais il offre de graves inconvénients. Ce système rendrait plus facile l'émission d'emprunts américains ; les prêteurs seraient ainsi assurés de toucher leurs coupons sans retard et sans risques. Pour certains pays, la tentation serait forte d'abuser de cet état de choses pour réaliser des emprunts éminemment suspects. On ne sait que trop combien des gouvernements révolutionnaires ou des dictateurs d'aventure hésitent peu à imposer aux générations futures des charges accablantes, et se font un jeu de compromettre l'avenir économique et le développement ultérieur des pays qui ont le malheur de les subir. La méthode suggérée par les États-Unis a un autre défaut non moins sérieux. Elle restreint dans une certaine mesure la souveraineté et elle blesse les justes susceptibilités de la République mise de la sorte en état d'interdiction. Celle-ci a eu beau consentir par traité à déléguer à un gérant tout-puissant une partie de ses facultés de gouvernement, la situation ainsi créée entre les Etats-Unis et les autres nations d'Amérique est délicate. Elle contribuerait certainement à produire des refroidissements, à susciter chez ces dernières des méfiances, à y éveiller le soupçon que le protecteur pourrait bien tirer avantage du service rendu et les mettre à un degré quelconque sous sa dépendance. Il importe beaucoup au contraire qu'entre elles et la grande République du Nord règne une bonne intelligence inaltérable, et que la cordialité de leurs rapports ne puisse être jamais troublée. « Si la doctrine Drago venait à

être acceptée, disait il y a peu de temps la *National Review* de Londres, la doctrine de Monroe cesserait d'être une menace pour l'Amérique du Sud. Celle-ci ne serait plus hantée par le spectre des États-Unis s'érigeant en pouvoir international de police. La crainte de les voir s'adjuger ce rôle maintient une ligne de séparation entre les deux continents » (1).

Mais les idées de gouvernement sont avant tout, ou doivent être, expérimentales. C'est même pour cela qu'elles ne s'ouvrent que lentement passage et suivent une marche laborieuse. Le mécanisme des sociétés est vaste, embrouillé, complexe ; le maniement en exige beaucoup de tact et des précautions infinies ; la politique n'est qu'une série de compromis entre des besoins contradictoires et des circonstances ambiantes qui se modifient à chaque instant. Le problème devient encore plus ardu lorsqu'on s'engage sur le terrain international, et qu'il s'agit de concilier les convenances généralement opposées et les tendances souvent hostiles de vastes groupes humains.

Ici comme dans le polygone des forces, le mouvement se produit suivant la résultante des actions divergentes qui le déterminent. Heureux encore lorsque l'on peut, comme c'est le cas cette fois, tracer cette ligne et constater qu'elle tend sans cesse à pousser l'humanité en avant !

M. Hay répondit à la Note argentine d'une façon cérémonieusement évasive, mais cordiale. « Il n'acceptait ni ne rejetait, disait sa dépêche, les doctrines habilement exposées par le ministre argentin des affaires étrangères ». Plus tard, M. Root fut plus explicite. « Si l'acceptation, disait-il, du principe en vertu duquel les contrats entre une nation et un individu ne peuvent donner lieu à des recouvrements par la force, sujet sur lequel le Dr Drago nous adressa une Note

(1) *American affairs*, dans *National Review*, novembre 1906, p. 507.

très habile en 1902..... si l'acceptation de ce principe peut être obtenue à la Haye, j'estime que ce sera un résultat important au point de vue de la diminution des causes de guerre » (1). Dans le banquet organisé en son honneur au théâtre de l'Opéra, à Buenos-Aires, l'éminent secrétaire d'État donna une forme plus accentuée à sa pensée là dessus. « Nous sommes convaincus, dit-il, que recouvrer par la force des créances provenant de contrats, c'est encourager à commettre des abus dont les résultats inévitables sont infiniment pires, infiniment plus funestes à l'humanité, que si les dettes d'une nation quelconque restaient en souffrance. Nous considérons qu'employer l'armée et la flotte d'une grande puissance à exercer une contrainte sur une nation plus faible à propos de contrats passés avec un particulier, c'est exciter à spéculer sur les besoins pressants de pays incomplètement développés et porter atteinte à leur souveraineté. Nous avons toujours été contraires à ce genre d'exécutions, et nous croyons fermement qu'un jour, pas aujourd'hui peut-être, ni demain, mais par suite de la lente élaboration de l'avenir, le monde entier en viendra à partager notre opinion » (2).

Enfin le Président Roosevelt a écrit dans son Message du 6 décembre 1906 : « Dans mon Message du 5 décembre 1905, j'attirais votre attention sur la situation difficile dans laquelle le gouvernement pourrait se trouver, si les puissances étrangères exerçaient le droit qu'elles ont de recouvrer par la force des armes, contre des Républiques américaines, des dettes issues de contrats entre ces dernières et des citoyens des nations réclamantes. Je vous y parlais également du danger qu'il y aurait à ce que les mesures coercitives de recouvre-

---

(1) *Monthly Bulletin of the International Bureau of American Republics*. Lettre de M. Root à la Commission du programme de la Conférence de Rio, 22 mars 1906.

(2) *Speeches in South-America*, p. 158.

ment aboutissent à une occupation de territoire qui aurait des tendances à devenir permanente. Je disais alors que « notre gouvernement s'est toujours refusé à en appeler aux armes pour exiger l'accomplissement d'obligations résultant d'un contrat, et qu'il serait grandement à désirer que les gouvernements étrangers se rangent à cette manière de voir ». De là est venue la résolution adoptée par le Congrès pan-américain de Rio, tendant à ce que les gouvernements prennent en considération la convenance qu'il y aurait à soumettre à la seconde Conférence de la Haye « la question relative aux actes de contrainte appliqués au recouvrement de la dette publique et en général aux moyens propres à diminuer entre les nations les conflits d'ordre pécuniaire ». Cette résolution à vrai dire a jusqu'à un certain point rendu le problème plus obscur, puisqu'elle le fait porter sur toutes les réclamations d'argent, quelle qu'en soit l'origine » (1).

---

(1) Dans une étude publiée par la *North American Review* le 15 octobre 1906, et intitulée : *Le droit international et la Doctrine de Drago*, M. Georges Winfield Scott dit à ce sujet : « Le Dr Drago a voulu seulement engager les Etats-Unis à adopter une politique qui serait comme un complément de la doctrine de Monroe, et à déclarer que la Dette publique d'Etats américains ne pourrait désormais donner lieu, de la part des puissances européennes, à une intervention armée contre des nations américaines ou à l'occupation effective de leurs territoires. Nous appelons l'attention sur la différence qui existe entre l'opinion originairement formulée par le Dr Drago et la question mise en discussion à Rio-de-Janeiro. Le Dr Drago avait présenté aux Etats pan-américains une question politique. La résolution adoptée à Rio-de-Janeiro revient à soumettre au Congrès de la Haye une question de droit. »

Nous ajouterons que le caractère tout politique de la proposition contenue dans la Note du 29 décembre 1902 et la forme dans laquelle elle fut mise en avant, comme doctrine spéciale à l'Amérique et afférente à ce continent, sont ce qui a donné une individualité et une physionomie propres à la communication de la chancellerie argentine. C'est aussi là sans doute ce qui a valu au principe qui y est pour la première fois formulé le nom, si flatteur pour nous, sous lequel il est généralement

Nous avons déjà fait ressortir la différence qu'il y a entre une dette publique et les contrats, assimilables aux contrats de droit commun, où l'État, procédant comme personne juridique, accepte des obligations et acquiert des droits définis envers les particuliers avec qui il traite. Ces derniers contrats sont soumis à des règles fort nettes. Si le gouvernement ne remplit pas les engagements qu'ils lui imposent, il est traduit devant les tribunaux ou appelé devant des Cours de Réclamations, spécialement chargées de statuer dans ces sortes de procès. S'il y avait de sa part un déni de justice évident, la question serait réglée d'accord avec certains principes du droit des gens parfaitement clairs et universellement acceptés.

Le cas est tout autre lorsqu'il s'agit d'emprunts internes ou externes avec émission de bons ou de titres rapportant un intérêt déterminé. La dette ainsi contractée, et dont le nom technique est « dette publique » ou « dette nationale » ne peut donner lieu à des actions judiciaires. Ainsi que nous l'avons expliqué, les bons ou fonds publics qui la constituent sont, de même que le papier-monnaie, mis en circulation en vertu des droits du Souverain ; le service en est fait ou suspendu au moyen d'actes qui revêtent avec une indiscutable évidence le caractère d'actes de souveraineté.

C'est de cette dette publique, et non de créances d'un autre ordre, que s'occupe la Note argentine du 29 décembre 1902, parce que c'est une dette dont le recouvrement *manu militari* entraîne des conséquences particulièrement graves.

On peut toujours en effet faire face, avec plus ou moins de difficulté, à des réclamations individuelles isolées provenant de contrats ordinaires et éviter, en leur donnant satisfaction,

---

désigné aux Etats-Unis et en Europe, et dont nous ne faisons mention ici que pour nous excuser d'avoir dû à diverses reprises le conserver dans les citations d'auteurs étrangers que nous étions amenés à faire au cours de cet article.

l'action, même injuste, dont on serait menacé par un gouvernement étranger.

Il n'en va plus de même à l'occasion d'une dette publique. La suspension du service d'une pareille dette indique toujours un trouble profond dans les finances et les ressources économiques du pays débiteur. Arrive alors l'intervention, et l'intervention pour un temps indéfini. Le double contrôle de l'Égypte, les Commissions internationales de Turquie, la subordination en un mot du gouvernement local aux puissances créancières, voilà ce qui découle des principes erronés de droit international que les Cabinets d'Europe n'ont pas encore répudiés. L'histoire de ces derniers temps en offre une foule d'exemples. La République argentine s'est proposé de mettre les États américains à l'abri de semblables épreuves. La doctrine qu'elle défend est avant tout une doctrine politique. Si la dette publique ne peut, juridiquement, fournir matière à une contrainte internationale, comme tout porte à le penser, il n'y a pas de raison pour que les nations européennes en entreprennent le recouvrement par les voies militaires dans l'Amérique du Sud. Mais, même dans le cas où l'on réussirait à prouver qu'en droit la coercition est légitime, nous persistons à soutenir que les procédés violents de recouvrement ne sont pas applicables à ce continent, et cela par l'irréfutable raison que ce qu'ils représentent c'est, comme conséquence immédiate, la subordination, et comme conséquence lointaine, la conquête du pays où une intervention armée s'implante, double éventualité avec laquelle la politique traditionnelle de l'une et l'autre Amérique ne transigera jamais.

LUIS M. DRAGO.

III

LA DOCTRINE DE DRAGO [1]

Tout récemment, en avril 1907, la *Revue générale de droit international public* a publié un article du Dr Drago, l'éminent jurisconsulte argentin qui fut ministre des relations extérieures à Buenos-Aires il y a quelques années, et qui, en cette qualité, prit une initiative désormais célèbre en soutenant, à l'occasion de l'action coercitive dirigée contre le Vénézuéla par trois puissances européennes, une théorie de droit international qu'on désigne actuellement sous le nom de « Doctrine de Drago » ; théorie suivant laquelle les Etats ne doivent pas recourir à la force pour contraindre un Etat au payement de ses dettes publiques. Après les pages où le Dr Drago a lui-même commenté et justifié la doctrine à laquelle son nom reste attaché, il peut paraître téméraire d'écrire sur la même question. J'y aurais renoncé si la « doctrine de Drago » n'occupait pas, depuis un an surtout, la presse quotidienne et les

---

(1) Article publié par l'auteur de ce livre dans la *Revue générale de droit international public*, 1907 (t. XIV), pp. 417-473. En publiant cet article j'ai tenu à adresser mes vifs remerciements à ceux qui, depuis quelques années, m'ont communiqué de nombreux journaux et extraits de journaux sud-américains : M. Alvarez, ancien professeur à l'Université de Santiago-du-Chili, M. Louis Guilaine, rédacteur au *Temps* et au *Brésil*, et M. D'Argollo-Ferrão, ancien directeur du *Brésil*. — H.-A. M.

Revues spéciales des deux hémisphères, si elle n'était pas de ces questions qui peuvent venir en discussion à la seconde Conférence de la Paix, et si un jurisconsulte européen n'était pas mieux placé peut-être que l'illustre auteur de cette doctrine pour en parler sans avoir à encourir (fût-ce injustement) le reproche de partialité, et pour montrer l'importance de la théorie nouvelle dans l'évolution du droit des gens contemporain.

Je ne reviendrai pas sur des points très connus : sur les origines de la doctrine de Drago, et sur les termes mêmes de la Note argentine du 29 décembre 1902 (1). Je n'entreprendrai pas non plus de retracer l'histoire rapide de cette théorie en rappelant comment, accueillie d'abord avec une froideur courtoise, non seulement en Europe, mais même aux Etats-Unis, la doctrine de Drago, si elle n'a pas encore conquis d'une façon certaine l'opinion européenne, paraît devenue de plus en plus populaire au Nouveau-Monde (2) : la Conférence panaméricaine de Rio de Janeiro de 1906 a émis une motion officielle en faveur de la discussion de la doctrine de Drago à la Conférence de la Haye. Je voudrais seulement examiner la doctrine de Drago en elle-même, au point de vue juridique et au point de vue politique.

---

(1) Voir plus haut le texte de cette note.

(2) [Il convient cependant de remarquer qu'à la Conférence de la Haye, certaines Républiques américaines, le Brésil notamment, ont critiqué assez nettement la doctrine argentine. (Voir plus loin : *La Doctrine de Drago à la Conférence de la Haye*).]

I

Les emprunts publics et la responsabilité internationale de l'Etat débiteur.

Comme l'a justement fait observer le Dr Drago, la doctrine politique émise dans la Note argentine du 29 décembre 1902 n'a pas une portée aussi étendue qu'on l'a cru ou qu'on a feint de le croire en Europe. Elle ne vise pas en effet tous les conflits internationaux qui peuvent surgir à propos des obligations pécuniaires d'un État, mais, spécialement, le recouvrement coercitif (*cobro compulsivo* (1) ou *coercitivo*) (2) de la dette publique d'un État. Elle se ramène à cette idée fondamentale que les puissances tierces ne doivent pas employer la force pour contraindre un État à payer régulièrement et intégralement ses dettes publiques.

Il y a lieu en effet de distinguer, d'après leur source et leur nature juridique, les obligations pécuniaires dont un Etat peut être tenu. Et cette classification a dû être faite, non seulement par les théoriciens du droit international, mais par les gouvernements qui faisaient valoir contre un État, par la voie diplomatique ou par une action coercitive, des réclamations « de premier rang », de deuxième rang ou de troisième rang (3).

---

(1) Note argentine du 29 décembre 1902.

(2) Titre du volume publié par le Dr Drago à Buenos-Aires en 1906: *Cobro coercitivo de deudas publicas.*

(3) V. Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, dans la *Revue gén. de droit intern. public*, t. XI (1904), p. 362; Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de la Haye*, dans cette *Revue*, t. XIII (1906), p. 441.

Un Etat peut être responsable *délictuellement* de certains dommages, ou obligé *contractuellement* en vertu de conventions expresses.

A. — La responsabilité *délictuelle* d'un Etat peut être engagée, soit directement vis-à-vis d'un autre Etat pour torts causés à cet Etat contrairement aux règles du droit international, soit directement vis-à-vis de simples particuliers de nationalité étrangère qui auront souffert un préjudice injuste, et indirectement, à cette occasion, vis-à-vis de la puissance tierce qui assume la protection de ses nationaux en pays étranger.

Première hypothèse : Un Etat cause un tort direct à un autre Etat, par des faits tels que saisie ou destruction de navires de commerce, soit dans les eaux de l'Etat local, soit même dans les eaux de l'Etat adverse (réclamations contre le Vénézuéla, affaire du navire anglais *Queen*) (1). En pareil cas, le droit de l'Etat réclamant a été directement lésé, il y a conflit international *stricto sensu*, et la question de savoir à quels procédés l'Etat réclamant devra recourir pour obtenir satisfaction n'est qu'un cas particulier du problème général de la sanction des droits des Etats et de la solution des conflits internationaux. Réservons provisoirement ce point.

Deuxième hypothèse : Les actes dommageables dont l'Etat tiers poursuit la réparation ont atteint, non l'Etat réclamant lui-même, mais ses nationaux. On sait que ce cas s'est présenté très souvent en Amérique du Sud (2). Au cours des troubles civils si fréquents dans les Républiques latino-américaines, des résidents de nationalité étrangère, Européens pour la plupart, ont

(1) Basdevant, *op.* et *loc. cit.*, p. 371.

(2) Sur les questions internationales qui ont pu surgir à l'occasion des « lynchages » d'étrangers aux Etats-Unis, voir plus loin l'excellent article de M. Amos S. Hershey, dont nous publions la traduction.

été lésés dans leurs personnes ou dans leurs biens par des faits ou mesures tels qu'arrestation et détention arbitraires, destruction de propriétés, réquisitions et contributions de guerre, perception illégale d'impôts, etc. Ne pouvant obtenir réparation par la voie régulière du recours aux tribunaux locaux, ils se sont plaints de dénis de justice et ont fait appel à la protection diplomatique de leurs gouvernements respectifs. Les Etats latino-américains ont eu ainsi à répondre à de nombreuses réclamations européennes, et ils ont dû y donner satisfaction. Les internationalistes sud-américains ne protestent pas contre le principe même de ces actions diplomatiques, car il paraît difficile de refuser aux Etats le droit d'assurer la protection de leurs nationaux résidant en pays étranger, et de faire valoir leurs griefs auprès des gouvernements locaux par l'intermédiaire de leurs représentants réguliers. C'est là l'une des fonctions essentielles des agents diplomatiques. Sans doute, à l'origine de telles réclamations, il n'y a pas conflit de droits entre l'Etat local et l'Etat réclamant : il y a plutôt litige entre l'Etat local et les particuliers qui ont été lésés ; mais ce litige prend un caractère international parce que la lésion de droit subie par un simple particulier de nationalité étrangère atteint indirectement l'Etat auquel il ressortit, parce que l'Etat local a manqué à une obligation internationale : l'obligation d'assurer la sécurité et la protection judiciaire des étrangers sur son territoire. Toutefois, à propos des réclamations diplomatiques formulées auprès des gouvernements sud-américains pour dommages causés à des étrangers sur leur territoire, il convient de faire les observations suivantes :

1°) Si, en principe, tout Etat a le droit d'intervenir par la voie diplomatique en faveur de ses nationaux lésés en pays étranger, ce droit ne doit pas s'exercer d'une façon systématique, « discrétionnairement » plutôt que « discrètement ».

L'intervention de l'Etat tiers n'est légitime que dans la mesure où les réclamations de ses nationaux qui se prétendent victimes d'un dommage et d'un déni de justice sont elles-mêmes légitimes, puisque c'est la lésion de droit subie par le particulier qui fonde la responsabilité internationale de l'Etat local et le grief de l'Etat tiers. Or, en fait, il semble qu'il y a eu des abus dans les interventions diplomatiques de l'Europe en Amérique du Sud. Spécialement, les Etats européens ont étendu leur protection à de prétendus nationaux qui, après avoir abandonné leur patrie primitive sans esprit de retour, se souvenaient de leurs origines au jour où il s'agissait d'obtenir, par l'intervention diplomatique d'un Etat puissant, des satisfactions qu'ils n'auraient pas obtenues en qualité de régnicoles indigènes. Tels ces « Européens » qui, lors de la guerre du Pacifique, surgissaient dans les provinces péruviennes envahies par l'armée chilienne, en présentant devant leurs consulats respectifs, pour établir leur nationalité, des certificats suspects comme actes de baptême signés de curés inconnus ou témoignages de simples compères (1). Il semble bien qu'il y a eu aussi tendance, dans les chancelleries européennes, à accueillir et à faire valoir telles quelles les réclamations des « nationaux » lésés, même quand ces réclamations étaient mal fondées en droit ou scandaleusement majorées, même quand les réclamants avaient provoqué les dommages dont ils se plaignaient en jouant un rôle actif dans les luttes civiles des Etats où ils résidaient (2).

La légitimité de l'intervention diplomatique des puissances tierces n'a qu'un fondement : la responsabilité internationale de l'Etat local à l'occasion des torts et dommages causés aux

(1) H. C. R. Lisboa, *Des réclamations diplomatiques*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 2e série, t. VIII (1906), p. 237 et suiv.

(2) V. notamment l'excellente monographie de M. Paul Bureau sur l'affaire Cerruti : *Le conflit italo-colombien* (*Affaire Cerruti*), Paris, 1899.



résidents étrangers, et cette responsabilité ne peut être considérée comme établie par les réclamations unilatérales de ceux qui se disent victimes, à tort ou à raison. Il appartient donc aux chancelleries intéressées de faire une première appréciation, impartiale si possible, des griefs qu'elles devront faire valoir ; et il appartient aussi aux gouvernements locaux d'accueillir ou de rejeter les réclamations formées devant eux. D'où possibilité d'une contestation internationale, et question de savoir comment une telle contestation devra être solutionnée (1).

2°) Il y aura ainsi fréquemment, en pratique, à déterminer la mesure de la responsabilité de l'Etat local pour dommages causés aux résidents étrangers. Je n'entreprendrai pas de discuter ici cette question, qui a déjà fait l'objet d'une excellente étude du professeur Anzilotti (2). Mais, pour la solution même du problème spécial qui nous occupe, il y a deux remarques à faire :

a) Si, en principe, tout Etat civilisé a l'obligation internationale d'assurer la sécurité et la protection juridique des étrangers sur son territoire, les étrangers ne doivent pas prétendre à une situation privilégiée, à des garanties qui manquent aux nationaux eux-mêmes (3). On peut hésiter ainsi à

---

(1) [Cf. Règlement et vœux de l'Institut de Droit international, session de Neuchatel, septembre 1900 (vœu n° 2, reproduit plus loin en note).]

(2) Anzilotti, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*, dans la *Revue gén. de droit intern. public*, t. XIII (1906), p. 5 et 285.

(3) Lisboa, *op.* et *loc. cit.*, p. 238. — [Cette doctrine a été affirmée par les hommes d'Etat nord-américains, notamment par Webster, à l'occasion des réclamations formulées par des sujets espagnols pour violences et dommages subis sur le territoire américain : « Ces particuliers, disait Webster, sujets de Sa Majesté Catholique, qui viennent volontairement résider aux Etats-Unis, n'ont certainement aucun lieu de se plaindre, s'ils sont protégés par les mêmes lois et par la même

reconnaître aux résidents étrangers un droit à indemnité pour tout préjudice subi, même pour ces dommages qui, aux jours troublés, en temps de révolution et de guerre civile, atteignent indistinctement tous les habitants du territoire, nationaux et étrangers (1). L'obligation internationale de protection juridique des étrangers signifie seulement que l'Etat local doit accorder aux étrangers les mêmes garanties légales qu'aux nationaux, les mêmes recours à des juridictions judiciaires ou administratives appliquant impartialement la même jurisprudence aux nationaux et aux étrangers. C'est ici le lieu de rappeler le mot si souvent cité que les étrangers qui aventurent leurs personnes et leurs biens dans certains pays mal organisés ou désorganisés y vont « à leurs risques et périls ». Il paraît difficile, pour déterminer le degré de responsabilité de l'Etat local, de ne pas tenir compte de son état de civilisation, des conditions économiques et politiques qui peuvent s'y imposer aux individus quels qu'ils soient, autochtones ou immigrants (2).

---

administration de la justice que les citoyens autochtones de ce pays ». (*Wharton's Digest*, II, § 226, p. 601). — Voir plus loin l'article de Amos S. Hershey.]

(1) Anzilotti constate ainsi que si, en pareil cas, les Etats européens ont systématiquement poursuivi l'indemnisation de leurs nationaux résidant dans les Etats sud-américains, ceux-ci ont toujours résisté.

(2) Tocqueville remarquait, par exemple, combien la notion de *police* a une valeur différente dans les villes européennes et dans les cités américaines. Et ce qui était vrai de son temps l'est encore aujourd'hui. — [La responsabilité de l'Etat qui doit assurer la sécurité des étrangers sur son territoire apparaît donc non lorsque les étrangers ont été lésés par des actes ou faits qui atteignent indistinctement étrangers et nationaux, mais avant tout « lorsque l'acte dont ils ont souffert est dirigé *contre les étrangers comme tels* en général, ou contre ceux-ci *comme ressortissants d'un Etat déterminé...* » (Règlement de l'Institut de Droit international, session de Neuchatel, septembre 1900. — art. 1, § a. — Annuaire, t. XVIII, p. 254). — Cf. plus loin l'article précité d'Amos S. Hershey.]

b) La responsabilité internationale d'un Etat pour dommages soufferts par des étrangers peut être et sera fréquemment engagée par des actes qui constituent de la part de cet Etat des actes « d'autorité », de « puissance publique », de « souveraineté ».

Par lui-même, le « déni de justice » qui occasionne l'intervention diplomatique d'une puissance tierce implique que c'est en exerçant sa souveraineté propre, soit par des lois qui assurent mal la protection judiciaire des étrangers contre les torts privés dont ils seraient victimes, soit par des jugements qui, rendus au nom de l'Etat et en application de ses lois, ont refusé à l'étranger les réparations demandées, que l'Etat local a indirectement porté tort au requérant. D'autre part, l'Etat peut lui-même causer un tort direct à un étranger ou à une catégorie d'étrangers, par un acte d'Etat tel qu'un décret légal ou arbitraire, voire une loi d'exception ; et c'est par de tels « actes d'autorité » qu'un Etat systématiquement hostile aux étrangers peut les atteindre dans leurs personnes et dans leurs biens. Suffira-t-il à l'Etat local, pour écarter toutes réclamations diplomatiques, d'alléguer que sa « souveraineté » est en cause, que le Congrès local par ses lois générales ou spéciales, le gouvernement et ses agents par leurs décisions, les Cours de justice par leurs arrêts, ont exercé un pouvoir discrétionnaire dont ils n'ont pas à répondre, qu'il n'appartient pas aux puissances tierces de rechercher, sous prétexte de protection diplomatique des étrangers, comment les pouvoirs publics du Vénézuéla ou du Guatémala exercent les prérogatives essentielles de la souveraineté nationale, en remplissant leurs fonctions respectives, de législation, d'administration ou de juridiction ? — Admettre une telle thèse, ce serait écarter pratiquement la responsabilité internationale des Etats. — En réalité, la souveraineté de l'Etat local signifie ceci : c'est que cet Etat peut, dans le libre exercice de son autonomie, par sa Constitution, par ses lois, par les décrets de ses agents et par

les arrêts de ses tribunaux, déterminer comme il l'entend la condition des étrangers sur son territoire et prononcer à l'égard de tel étranger en particulier. Mais si, par l'ensemble de ces « actes d'autorité », il manque à l'obligation qui lui incombe d'assurer la sécurité et la protection juridique des étrangers sur son territoire, s'il occasionne ou manque de réparer un tort à un étranger et si un « déni de justice » peut ainsi lui être reproché, il encourt une responsabilité internationale (1) et le gouvernement intéressé doit être admis à formuler une réclamation diplomatique.

Ce principe posé, il faut immédiatement ajouter que, précisément parce que les réclamations diplomatiques d'une puissance tierce tendent à critiquer l'exercice de la souveraineté locale ou aboutissent par la force des choses à une telle critique, et qu'ainsi l'Etat tiers, même s'il s'abstient d'une intervention impérative, semble s'arroger un droit de contrôle vis-à-vis de l'Etat local, les réclamations diplomatiques en faveur de particuliers soi-disant lésés ne devraient être formulées qu'en cas de nécessité absolue et avec une extrême discrétion. En a-t-il été toujours ainsi en fait ? Là encore, le doute est permis.

B. — Examinons maintenant l'hypothèse des *engagements contractuels* d'un Etat vis-à-vis de particuliers étrangers.

Suivant l'opinion du Dr Drago (2), il y aurait à distinguer, parmi les actes contractuels qui peuvent créer des obligations à la charge d'un Etat, les contrats de droit privé, où l'Etat figure comme un simple particulier et par lesquels il s'oblige comme un particulier vis-à-vis des particuliers co-contractants, et les emprunts publics, qui ont une nature juridique spéciale, qui ne peuvent être assimilés à des contrats purs et

(1) Anzilotti, *op.* et *loc. cit.*, notamment p. 27.
(2) V. ci-dessus, p. 16 et suiv.

simples, et ne peuvent obliger l'Etat au même titre. La Note argentine du 29 décembre 1902 n'a pas visé les réclamations étrangères relatives aux contrats ordinaires de l'Etat : elle ne concerne que le recouvrement coercitif de la « dette publique ». C'est que les emprunts publics diffèrent essentiellement des simples contrats où figureraient les Etats. Ils sont « émis en vertu du pouvoir souverain de l'Etat, comme la monnaie ; il faut pour les créer une autorisation législative ;... ils ne représentent pas un engagement en faveur d'une personne déterminée... ». Actes juridiques *sui generis*, les emprunts d'Etat ne sont pas assujettis aux mêmes règles que les contrats administratifs de l'Etat au point de vue de leur exécution. Tandis que l'Etat consentira, le cas échéant, à être actionné devant ses propres tribunaux pour les contrats auxquels il a participé *jure gestionis*, il écartera tout recours à l'occasion de la dette publique. Comme il a émis l'emprunt par un acte de souveraineté, c'est par des actes de souveraineté, en décidant *jure imperii*, qu'il suspendra, si les circonstances l'exigent, le service de ses emprunts. Alors, qu'il s'agisse de la dette intérieure ou de la dette extérieure, que les porteurs de titres soient des nationaux ou des étrangers, il n'y a pas d'action possible contre l'Etat, parce que la souveraineté même de l'Etat est en cause. Et quand les puissances étrangères, à l'instigation de leurs nationaux porteurs de titres, prétendent contraindre l'Etat local au payement de sa dette, elles portent atteinte à l'indépendance de l'Etat ; « la souveraineté de l'Etat réclamant est face à face avec la souveraineté de l'Etat débiteur ».

La distinction qu'il y aurait lieu ainsi d'établir entre les emprunts publics, actes de l'Etat « souverain », et les contrats ordinaires de l'Etat semble, au premier abord, conforme aux principes du droit administratif tel qu'il est actuellement reçu en France et dans nombre de pays. Il est classique en effet de ranger les actes administratifs de l'Etat en deux

grandes catégories : les actes « de puissance publique » ou d'*imperium* (*atti d'impero* de la jurisprudence italienne), et les actes « de gestion » : les premiers, par lesquels l'Etat *commande* aux particuliers, et par lesquels il manifeste plus spécialement son pouvoir souverain ; les seconds, par lesquels l'Etat *contracte* avec les particuliers, comme un particulier pourrait le faire lui-même, sans exercer de contrainte sur les personnes qui concluent librement affaire avec lui (1). Sans doute, d'après la thèse Drago, les emprunts d'Etat se classeraient dans la première de ces catégories, parmi les actes de « souveraineté » de l'Etat.

Cette théorie nous semble critiquable. D'abord, il ne nous paraît pas très juridique — si traditionnelle que soit cette doctrine — de considérer comme deux catégories d'actes profondément différents par leur nature intrinsèque les « actes de puissance publique » et les « actes de gestion » de l'Etat. Il nous semble au contraire que ces actes sont au fond de même nature, étant les uns et les autres des actes de l'Etat, des actes de l'Etat souverain. — En fait, la différence n'est pas nettement tranchée entre les deux classes d'actes d'Etat. Les marchés administratifs de l'ancien régime, par lesquels le Souverain réservait à ses propres intendants le droit de régler impérativement les conditions d'exécution du contrat, tendaient à prendre le caractère d'actes de puissance publique. Inversement, le recours pour excès de pouvoir permet actuellement aux particuliers, en France, de discuter sinon la souveraineté de l'Etat, qui conserve le droit absolu d'adresser à tous et à chacun, par ses lois, ou par ses décrets, des ordres généraux ou spéciaux, mais la façon dont les autorités administratives auront exercé la souveraineté de l'Etat. La valeur

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. I, p. 5 et suiv. ; p. 428 et suiv. (1re édition).

impérative d'un « acte de gestion » ou d'un « acte de puissance publique » varie donc avec les lois de compétence. D'autre part, il convient d'observer qu'en vue du même but, pour assurer le fonctionnement de tel service public, l'Etat peut recourir, suivant les circonstances — et dans la mesure que les lois mêmes de l'Etat déterminent — au procédé des actes de gestion ou au procédé des actes de puissance publique. Ainsi, en France, normalement, l'Etat assure l'approvisionnement de ses armées par des « marchés de fournitures » que les commerçants passent librement avec lui : mais il peut aussi, « en cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, ou de rassemblement de troupes » (loi du 3 juillet 1877, art. 1er), exiger par voie de *réquisition* les prestations nécessaires à l'armée. Cet exemple suffit à montrer que si l'Etat agit par la voie de gestion au lieu d'agir par la voie de commandement, toutes les fois que le procédé des actes de gestion semble plus opportun au point de vue administratif, l'Etat ne peut être considéré, en tant que partie contractante, comme un simple particulier, car, même lorsqu'il contracte, il agit en vue de l'intérêt public. L'acte de gestion n'est sans doute pas, par lui-même, un acte d'*imperium*, mais il reste un acte de la personne morale qui a l'*imperium*, de l'Etat, expression juridique de la nation souveraine. On prétend distinguer, il est vrai, entre l'Etat « personne publique » et l'Etat « personne privée » ; mais cette distinction ne correspond nullement à la distinction des actes de puissance publique et des actes de gestion. On doit poser en principe, au contraire, que les actes de gestion de l'Etat sont des actes de l'Etat « personne publique » tout comme les actes d'*imperium*, toutes les fois que ces actes intéressent le fonctionnement des services publics ou les intérêts vitaux de la nation. Et, inversement, il ne suffit pas de considérer le caractère contractuel d'un acte d'Etat pour en conclure qu'un tel acte n'engage en rien la souveraineté de l'Etat. Tout acte d'Etat qui

engage l'intérêt public de l'Etat engage sa souveraineté, quelle que soit la nature juridique de l'acte lui-même.

Ceci posé, il nous semble difficile de nous arrêter à la distinction proposée par le Dr Drago quant aux actes intervenus entre un Etat et des particuliers étrangers, entre les « contrats ordinaires » de l'Etat, qui comporteraient des réclamations internationales, et l' « emprunt d'Etat », acte de l'Etat souverain qui échapperait à ces réclamations, parce qu'acte de souveraineté. D'une part, en effet, l'emprunt d'Etat apparaît au premier abord comme un contrat ; d'autre part, des « contrats ordinaires » de l'Etat, des marchés de fournitures ou des marchés de travaux publics, peuvent intéresser la souveraineté de l'Etat contractant. Les tribunaux l'ont constaté expressément, en France ou ailleurs, en se déclarant incompétents pour connaître de réclamations formées par des particuliers contre des Etats étrangers, à l'occasion de contrats tout individuels (1). Les emprunts d'Etat eux-mêmes ne sont pas nécessairement des « emprunts publics ». Un Etat peut se procurer des ressources en s'adressant individuellement à un banquier, et cette opération, qui peut avoir une certaine envergure au point de vue financier, surtout pour les petits Etats, tend au même but que l'emprunt dont les titres doivent être émis dans le public par souscription directe ou par l'intermédiaire d'un *consortium* de banques : il s'agit toujours de remplir le Trésor. Dira-t-on cependant que l' « emprunt public » est un acte de l'Etat souverain, et le contrat individuel d'emprunt un acte de gestion ordinaire qui peut être l'occasion de réclamations internationales ? Cela serait peu rationnel. Il semble au contraire, *à priori*, que les mêmes solutions devront être admises pour les contrats conclus par un Etat avec des étrangers, et pour les emprunts publics de sa dette extérieure.

(1) V. par exemple, trib. de la Seine, 16 avril 1847 et 1er mai 1867.

Sur la nature juridique de l'emprunt d'Etat et spécialement de l'emprunt public, il s'est élevé des controverses qu'il suffit de résumer ici. L'emprunt public est, suivant les uns, un contrat, pour lequel l'Etat emprunteur sera tenu vis-à-vis des porteurs de titres et des intermédiaires comme le serait un simple particulier (1) ; suivant les autres, un acte de souveraineté, dont les conséquences juridiques sont laissées à la discrétion de l'Etat souverain (2).

La solution intermédiaire nous semble s'imposer : l'emprunt public est un *contrat*, par lequel l'Etat emprunteur s'oblige vis-à-vis des souscripteurs ; mais c'est un *contrat d'Etat*, dont l'Etat peut, en exerçant sa puissance publique, régler les conditions d'exécution ou d'inexécution dans la mesure où l'intérêt public l'exigera (3).

---

(1) V. notamment : Lewandowski, *De la protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers*, p. 24 et suiv. ; Van Daehne van Varick, *Le droit financier international devant la Conférence de la Haye* ('S-Gravenhage, 1907), p. 14.

(2) V. notamment : de Bar, *Theorie und Praxis des intern. Privatrechts*, t. I, p. 66.

(3) C'est en somme la théorie soutenue et developpée par M. Politis dans son excellente étude sur les emprunts d'Etat : « L'emprunt d'Etat, observe exactement M. Politis, ne peut pas... être considéré comme un acte privé émanant d'un gouvernement agissant comme un simple particulier ; c'est un acte politique, fait par l'Etat, en vertu de son droit souverain, agissant comme puissance publique, dans l'intérêt et au nom de la nation tout entière » (Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, p. 212). — Même opinion dans l'étude plus ancienne de M. G. Piot : « Un Etat, quand il emprunte, agit comme pouvoir public : il ne fait pas un acte de souveraineté comme quand il prend une mesure de police, mais l'intérêt public est engagé : l'emprunt est destiné à subvenir aux dépenses de l'Etat : il rentre dans les attributions de l'Etat d'emprunter comme de lever des impôts » (G. Piot, *Des règles de compétence applicables aux Etats et aux Souverains étrangers*, p. 52). — [L'idée que le contrat d'emprunt public ne saurait être assimilé aux contrats conclus entre simples particuliers, et que l'Etat participe à un tel contrat en qualité de personne souveraine, dans l'exercice

Dès l'émission de l'emprunt, ce caractère mixte apparaît. Entre l'Etat et les souscripteurs de l'emprunt, il intervient un véritable contrat, en ce sens que les souscripteurs prennent les titres de l'emprunt aux conditions fixées par le prospectus d'émission : le seul fait de la souscription vaut acceptation de ces conditions et crée un rapport contractuel entre l'Etat et les souscripteurs (1). Si même, comme cela arrive fréquemment pour les emprunts extérieurs des petits Etats, l'emprunt est pris par une banque ou par un consortium de banques qui joue le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et le public, il intervient entre l'Etat et le banquier une première convention qui est tout-à-fait comparable, au fond et en la forme, à un contrat de droit privé. Mais, en même temps,

---

de son « imperium », nous semble tout à fait indépendante des controverses juridiques sur l'origine historique de la souveraineté, et sur la notion — admissible ou inadmissible — de souveraineté absolue. Car quelles que soient les critiques formulées contre la notion même d'Etat, de personnalité de l'Etat, de souveraineté ou de puissance publique, il reste toujours vrai d'une réalité brutale que normalement un « emprunt public » est une opération financière qui intéresse par hypothèse le « trésor public » et par là même le fonctionnement des services publics et de toute l'organisation d'un pays : qu'il y a par suite une connexion étroite entre l'émission ou l'exécution d'un emprunt et les conditions mêmes de l'existence nationale ; que les actes par lesquels les pouvoirs publics d'un pays décrètent l'émission d'un emprunt intérieur ou extérieur, ou la suspension du service de la dette interne ou externe sont au premier chef des actes politiques que le droit public international comme le droit public national doivent nécessairement envisager et traiter comme tels. La faculté même qu'un Etat souverain s'arroge de manquer à ses engagements pécuniaires même internationaux n'est pas, dans les faits, une conséquence de l'idée fausse de souveraineté absolue, mais une nécessité politique imposée parfois par des conditions vitales. Dire que l'emprunt ou la banqueroute sont des actes de souveraineté, cela revient seulement à constater le fait que ces actes peuvent être nécessaires ou utiles au fonctionnement de l'organisation politique d'un pays, et, par là même, à l'existence ou à la prospérité nationales.]

(1) Lewandowski, *op. cit.*, p. 23.

c'est par des actes de puissance publique que l'Etat emprunteur décrète l'opportunité de l'emprunt, et qu'il fixe les conditions de l'offre faite au public ou les clauses du contrat qu'il entend conclure avec un consortium de banques. Dans les pays dotés d'une Constitution libérale, il faut une loi pour autoriser un emprunt. Dans les pays autocratiques, il faut une ordonnance du Souverain. Par un « firman » spécial du 1[er] juin 1904, Sa Majesté l'Empereur du Maroc « ordonne » à ses ministres de « conclure » un emprunt avec la Banque de Paris et des Pays-Bas et autres banques, et, en exécution de cet « acte d'autorité », les ministres chérifiens signent, le 12 juin, un « contrat » avec le consortium des banques françaises (1).

Et il en va de même après l'émission. L'Etat est obligé contractuellement envers les porteurs de l'emprunt. Donc, en principe, l'Etat doit exécuter le contrat. On ne peut admettre, suivant l'opinion de de Bar, que les souscripteurs se soient soumis à la discrétion de l'Etat emprunteur, — « dem Gutbefinden der höchsten Staatsgewalt » (2), — si bien que l'Etat pourrait modifier *arbitrairement* les conditions du contrat (3). Au contraire, l'Etat emprunteur est juridiquement obligé vis-à-vis des porteurs de titres à assurer le service de l'emprunt aux conditions originairement fixées. Il devra, en conséquence, payer régulièrement les coupons de l'emprunt, aux échéances déterminées, chez les banquiers désignés, dans la monnaie stipulée ; il doit observer toutes clauses relatives à l'amortissement de l'emprunt, à la constitution d'une réserve, à l'interdiction d'une conversion anticipée ; il doit maintenir les sûretés réservées aux porteurs : affectation de certains revenus, consignation et administration spéciale de ces reve-

---

(1) Livre Jaune, *Affaires du Maroc* (1901-1905), document n° 170, Annexes I et II, p. 142 et 143.

(2) De Bar, *op.* et *loc. cit.*

(3) Politis, *op. cit.*, p. 17.

nus. Si enfin l'Etat se voit acculé à une banqueroute totale ou partielle, il doit en opérer la liquidation, non impérativement, mais après accord ou négociation avec les porteurs de titres, en concluant avec eux un *convenio* ou tout au moins en les consultant avant de régler la situation par des lois ou décrets (1).

Mais, à l'occasion même de l'exécution ou de l'inexécution du contrat d'emprunt, le pouvoir souverain de l'Etat va se manifester par des actes nombreux : normalement par les dispositions des lois de finances qui ouvriront les crédits nécessaires au service de l'emprunt, exceptionnellement par les lois ou décrets qui devront intervenir pour régler, le cas échéant, les conditions de la banqueroute : car, si l'Etat emprunteur, contractuellement obligé vis-à-vis des porteurs de titres, doit par là même négocier avec eux lorsqu'il prétend manquer à ses engagements, c'est toujours par des actes d'autorité qu'il déclarera supprimer, suspendre ou réduire le service de l'emprunt et, le cas échéant, les prétendues « garanties » affectées à ce service : que les mesures ainsi décrétées soient ou non précédées d'un *convenio*, qu'elles soient ou non consenties par les porteurs de titres (2).

---

(1) Politis, *op. cit.*, p. 101, 103. — [Les définitions données par les jurisconsultes (Heckel, Körner, Lher, Wuarin, etc.) de la « banqueroute » ou « faillite » d'Etat visent toutes le fait de l'inaccomplissement des *obligations*, de l'inexécution des *engagements* de l'Etat, et l'atteinte ainsi portée aux *droits* des créanciers.]

(2) [Lorsque le gouvernement de l'Etat débiteur entre en négociations avec les porteurs étrangers pour le règlement amiable de la banqueroute, il y a deux actes à distinguer : 1° le pacte, le *convenio* qui sera librement négocié et conclu entre le gouvernement de l'Etat débiteur et le syndicat des porteurs étrangers ; 2° l'acte d'Etat, décret ou loi, qui promulguera ce *convenio* comme juridiquement obligatoire pour l'Etat débiteur. Et dans l'hypothèse fréquente où la constitution locale exige une loi et non un simple décret, il pourra arriver que l'organe législatif refuse d'homologuer le *convenio* ou projet de convention négocié et consenti par l'organe exécutif. C'est ainsi que le Sénat espagnol refusa

Si cependant l'Etat emprunteur agit par des actes de souveraineté pour régler les conditions d'exécution de l'emprunt, dans quelle mesure accomplit-il librement ces actes ? N'y a-t-il pas une sorte de contradiction entre les obligations juridiques que l'Etat a contractées vis-à-vis de ses créanciers et le pouvoir « souverain » qu'il prétendrait s'arroger de payer ou de ne pas payer ? C'est bien, si l'on veut par des actes de puissance publique que l'Etat exécute le contrat d'emprunt ; mais n'est-il pas juridiquement obligé de décréter ces actes dans tel sens : d'assurer régulièrement le service de l'emprunt et par là même d'inscrire dans ses lois de finances les crédits nécessaires, — et, si la banqueroute s'impose, de subir les conditions dictées par les porteurs de titres et de les ratifier par une loi spéciale ?

On peut observer d'abord qu'au point de vue national, dans ses rapports avec ses propres citoyens, l'Etat a le pouvoir souverain de régler comme il l'entend le service de la dette, et que, sous réserve des dispositions constitutionnelles qui y mettraient obstacle, une loi ordinaire de l'Etat peut toujours, en fait, modifier impérativement la situation des porteurs de titres, sans que ceux-ci aient aucun recours à exercer. En droit théorique même, la loi qui viendrait ainsi décréter la banqueroute totale ou partielle de l'Etat n'est pas nécessairement condamnable, parce qu'elle peut être imposée par les circonstances politiques. D'abord, dans les pays où le vote des lois appartient à des assemblées représentatives qui expriment normalement la volonté nationale, c'est la nation

---

de ratifier dans les délais prévus par ce pacte le projet de *convenio* qui avait été arrêté en juillet 1900 par le Gouvernement espagnol et l'Association nationale des porteurs français. Le projet de convention se trouvait par là même « de plein droit nul et non avenu ». Cf. *Annexes aux Rapports 1899-1901 de l'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères* (p. 62-100), et Wuarin, *Essai sur les emprunts d'Etats*, pp. 72 et suiv.]

elle-même qui, en fait comme en droit, décrète ainsi la banqueroute, et les citoyens que cette mesure atteint plus spécialement doivent la subir comme voulue par la collectivité. Mais, en outre, la faculté de régler et, s'il le faut, de suspendre le service de la dette est une des prérogatives essentielles de la souveraineté politique, c'est-à-dire, en droit public interne, une des matières où il faut nécessairement reconnaître à la nation le pouvoir de commander aux individus, de décréter, dans un but de nécessité publique, le sacrifice de certains intérêts particuliers. La banqueroute totale ou partielle, qui doit affecter pour de longues années le crédit de l'Etat, est une mesure trop grave pour qu'en fait une majorité politique puisse l'ordonner arbitrairement. Mais cette mesure peut être nécessaire au salut même de la nation, lorsque le poids de la dette publique empêche le fonctionnement normal de l'Etat, lorsque le service de la dette suffit à absorber les recettes budgétaires, et lorsqu'il devient ainsi impossible de pourvoir aux dépenses des services publics essentiels, services de sécurité interne et externe, sans lesquels l'Etat cesserait d'exister comme Etat organisé. C'est pourquoi l'on admet presque unanimement que l'Etat doit jouir d'un certain « bénéfice de compétence » pour l'acquittement de ses engagements contractuels : donc, tant qu'il reste en présence de ses seuls nationaux, l'Etat conserve un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il agit souverainement pour régler les suites de l'emprunt.

En-est il de même au point de vue international ? L'État qui a émis un emprunt à l'extérieur peut-il, par des actes de souveraineté, suspendre le service de l'emprunt, sans manquer par là même à des obligations d'ordre international, sans encourir une responsabilité internationale fondée sur l'inexécution d'engagements contractuels, — et si une telle responsabilité est admise, quelle en peut être la sanction ?

Notons d'abord qu'il faut envisager distinctement la situation de l'État emprunteur vis-à vis des particuliers porteurs de titres et vis-à-vis des États étrangers qui interviendraient pour réclamer au nom des porteurs de titres. Il ne suffit pas, par exemple, de constater que les porteurs de titres ne peuvent contraindre l'État emprunteur au payement de ses dettes par les voies d'exécution forcée du droit privé pour en conclure que toute action coercitive des puisssances étrangères sera illégitime contre l'État emprunteur ; inversement, l'État emprunteur peut être juridiquement obligé vis-à-vis des porteurs de titres sans l'être vis-à-vis des divers États auxquels ils ressortissent, et l'intervention de ces États en faveur des porteurs de titres peut être ainsi illégitime au point de vue international, bien que les porteurs aient été individuellement lésés dans leurs droits par l'État en banqueroute.

Ceci posé, il faut reconnaître qu'en pratique les créanciers d'un État étranger ne sont pas juridiquement protégés contre l'inexécution des engagements de leur débiteur, et qu'ils ne peuvent pas l'être.

1° Les créanciers d'un État étranger, si l'État suspend le service de sa dette extérieure, ou en prévision de cette éventualité, se grouperont en syndicats pour faire valoir leurs droits ou défendre leurs intérêts. Ces syndicats pourraient avoir un caractère international, se constituer entre tous les porteurs de titres d'un emprunt déterminé : mais ce sont d'ordinaire des syndicats nationaux, formés soit entre les porteurs du même emprunt, soit entre tous les porteurs de titres étrangers (*foreign bondholders*) dans un même pays (1).

(1) [Sur les Associations de porteurs de valeurs étrangères, cf. A. Wuarin, *op. cit.*, pp. 250 et suiv. — Cet auteur remarque qu' « une des caractéristiques de ces Associations est leur création par nationalités »

2° Qu'ils agissent individuellement ou collectivement, que les réclamants soient des particuliers porteurs de titres ou des banquiers intermédiaires, les créanciers d'un État étranger n'ont, en fait, que des moyens d'action insuffisants devant les juridictions ordinaires :

a) Ils ne peuvent actionner l'État étranger devant les tribunaux de leur propre pays. Partout les tribunaux se déclarent incompétents pour connaître des actions formées par des créanciers nationaux contre un État étranger (1). Et cette jurisprudence s'impose, parce que les tribunaux locaux ne sauraient prononcer sur les réclamations dirigées contre un État étranger à raison des engagements par lui contractés, sans apprécier des actes d'État, actes par lesquels l'État étranger a exercé son pouvoir politique, sa souveraineté propre (2).

(*op. cit.*, p. 253). Suivent des détails techniques sur la « *Corporation of foreign bondholders* » et l' « *Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères* ».]

(1) V. la jurisprudence citée par A. Weiss, *Traité de droit international privé*, t. V, p. 94, note 2. — Sur la jurisprudence anglaise, cf. Westlake, *Treatise on private international law*, § 181.

(2) Comp. l'arrêt de principe de la Cour de cassation française du 22 janvier 1849, Sirey, *Rec. pér.*, 1849.1.81 ; Dalloz, *Rec. pér.*, 1849.1.5. [Voici quelques-uns des considérants de cet arrêt : « Attendu que l'indépendance réciproque des Etats est l'un des principes les plus universellement reconnus du droit des gens ; — Que, de ce principe, il résulte qu'un gouvernement ne peut être soumis, pour les engagements qu'il contracte, à la juridiction d'un Etat étranger ; — Qu'en effet, le droit de juridiction qui appartient à chaque gouvernement pour juger les différends nés à l'occasion des actes émanés de lui, est un droit inhérent à son autorité souveraine, qu'un autre gouvernement ne saurait s'attribuer sans s'exposer à altérer leurs rapports respectifs ; — Que si l'art. 14 C. civ. autorise à citer devant les tribunaux français l'étranger qui a contracté des obligations envers un Français, cet article ne porte aucune atteinte au principe du droit des gens énoncé plus haut ; qu'il n'a trait qu'aux engagements privés contractés entre des citoyens appartenant à deux Etats différents et non aux engagements auxquels un Etat étranger a pu se soumettre envers un Français... ; — Attendu, d'ailleurs,

On discute, cependant, sur la légitimité de cette jurisprudence ; on soutient que la règle de l'incompétence des tribunaux locaux ne devrait pas s'appliquer à toutes réclamations formées contre un État étranger : notamment aux réclamations dirigées contre les actes de « l'État personne privée », ou plus généralement même contre les « actes de gestion » qui n'engagent pas la souveraineté étrangère aussi énergiquement que les « actes de puissance publique ». Les actes qui rentrent « dans la classe de ceux que des personnes même privées pourraient faire, tels qu'un contrat, tels qu'un emprunt », sont des actes « civils » dont les tribunaux locaux pourraient être régulièrement saisis (1).

Il nous paraît difficile de souscrire à cette thèse, précisément parce que la distinction des actes de gestion et des actes d'*imperium* n'a pas la valeur qu'on lui prête souvent, parce que s'il est exact de dire, suivant la formule d'un important arrêt de la Cour de cassation de Belgique (2), que « la souveraineté n'est engagée que par les actes de la vie politique de l'Etat », les actes de gestion, tout comme les actes de

---

qu'avec quelque personne qu'un Etat traite, cette personne, par le seul fait de l'engagement qu'elle contracte, se soumet aux lois, au mode de comptabilité et à la juridiction administrative ou judiciaire de cet Etat... » — On sait que d'après le Règlement de l'Institut de droit international (session de Hambourg, 1891) sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et souverains étrangers (art 2, § 2)... « Ne sont point recevables les actions formées pour des actes de souveraineté... ni les actions concernant les dettes de l'Etat étranger contractées par souscription publique » (Annuaire, t. XI, p. 437). Ce texte, s'il ne caractérise pas absolument les emprunts d'Etats d' « actes de souveraineté », les assimile du moins à de tels actes quant aux voies de droit privé ouvertes contre eux.]

(1) Weiss, *op. cit.*, t. V, p. 106.

(2) Cass. belge, 11 juin 1903, Sirey, *Rec. pér.*, 1904.4.16 ; Dalloz, *Rec. pér.*, 1903.2.401 ; *Journal du dr. intern. privé*, t. XXXI (1904), p. 417.

puissance publique, et malgré leur nature différente comme modes juridiques d'action, sont le plus souvent des « actes de la vie politique de l'Etat ». Comme l'observe excellemment M. Chrétien, « l'Etat ne passe aucun acte, n'intervient dans aucun rapport juridique, sans que l'acte soit, directement ou indirectement, motivé par la nécessité de maintenir sa haute mission gouvernementale... Même lorsqu'il se livre à des actes de commerce, le but qu'il poursuit n'est pas la spéculation, la réalisation de bénéfices par telle ou telle industrie. Ce but est toujours plus élevé. C'est la satisfaction des intérêts généraux et de la communauté politique qui le constitue » (1). L'emprunt public est, nous avons tenté de le montrer, un de ces « contrats d'Etat » qui, intervenant dans un intérêt public, intéressent au plus haut degré la vie nationale, engagent et manifestent nécessairement la souveraineté politique, et doivent, par là même, échapper à la compétence des juridictions étrangères. Les tribunaux saisis par les porteurs de titres devraient, pour apprécier le bien-fondé de leurs réclamations, contrôler la gestion financière de l'Etat emprunteur (2) et apprécier ainsi des actes gouvernementaux et administratifs dont l'Etat emprunteur retire la connaissance à ses propres tribunaux judiciaires, lorsqu'il réserve le contentieux de la dette publique à la juridiction administrative, des actes qui échappent même, dans l'Etat, à tout recours contentieux lorsque les mesures qui viennent porter atteinte aux droits ou intérêts des porteurs de titres sont prises par la voie législative. Pratiquement, d'ailleurs, comment les tribunaux saisis procéderaient-ils à cet examen critique des finances étrangères ? De quels éléments d'appréciation disposeraient-ils ? Imagine-t-on une commission rogatoire ten-

(1) Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 247.
(2) Politis, *op. cit.*, p. 213.

dant à une enquête sur les ressources et les dépenses de l'Etat actionné (1) ?

Les partisans de la protection juridique des porteurs de titres ont tenté cependant d'argumenter de certaines décisions jurisprudentielles pour justifier la compétence des tribunaux locaux. D'après certains arrêts, en effet, la règle de l'incompétence comporte des exceptions : elle doit être écartée notamment au cas où l'Etat étranger aurait renoncé lui-même à l'immunité de juridiction dont il bénéficie comme personne souveraine devant les justices étrangères (2). Et cette renonciation peut être implicite. Dès lors, il y aurait lieu d'admettre que, par le seul fait de l'émission d'un emprunt extérieur, l'Etat emprunteur accepte éventuellement la juridiction des tribunaux des souscripteurs. L'Etat, en faisant un emprunt, « abdique son rôle d'organe d'autorité pour agir comme simple particulier en vue de ses intérêts matériels » ; il fait « un acte de commerce et non un acte de souveraineté » et, par suite, « il entend renoncer tacitement à son privilège de souveraineté » (3). — Cette thèse nous semble inadmissible :

(1) Politis, *op.* et *loc. cit.*

(2) Ainsi le tribunal de la Seine a jugé expressément que « si le principe de l'indépendance respective des divers Etats permet à un gouvernement étranger de récuser la compétence des tribunaux français, même pour l'exécution des obligations contractées par lui en France avec des Français, il lui est d'autre part loisible d'accepter cette juridiction et même de s'y soumettre par avance au moment du contrat, et pour tout ce qui se rattache à son exécution. » (Trib. de la Seine, 10 avril 1888, *Journal du dr. intern. privé*, t. XV (1888), p. 670.) — V. dans le même sens : Haute Cour de justice d'Angleterre, division du Banc de la Reine, 1866 et 1869 ; Cour des Conflits du Royaume de Prusse, 1882 : Cour des Conflits du Royaume de Bavière, 1884, etc.

(3) Lewandowski, *op. cit.*, p. 30. — C'est aussi la thèse soutenue par M. van Daehne van Varick, qui déclare qu' « en empruntant, l'Etat, bien que toujours souverain, ne fait pas un acte de souveraineté qui impose l'obéissance, mais un acte de droit commun *par lequel il renonce implicitement à son privilège de souveraineté* vis-à-vis de son créancier (Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 14).

elle repose sur une conception inexacte de l'emprunt public, qui est essentiellement un contrat d'Etat d'intérêt politique et non un acte de commerce vulgaire. S'il y a lieu, au contraire, de critiquer certaines décisions jurisprudentielles, c'est pour écarter les exceptions admises à la règle d'incompétence. Lorsqu'en effet un Etat souverain vient à contracter avec des particuliers étrangers, il doit s'interdire de renoncer à l'immunité de juridiction qui lui appartient comme souverain. Si, en fait, certains Etats consentent une telle concession, ils portent ainsi atteinte à leur propre indépendance, et les tribunaux étrangers peuvent hésiter à tenir compte de telles clauses. En tout cas, la renonciation de l'Etat ne peut être purement tacite, et en fait les Etats qui émettent un emprunt à l'extérieur n'entendent nullement accepter la compétence des juridictions étrangères, quand la clause n'est pas formellement inscrite dans le contrat d'emprunt.

b) Privés de toute action devant les tribunaux de leur pays, les porteurs de titres s'adresseront aux juridictions propres de l'Etat emprunteur, en se conformant aux lois de procédure locale. Il n'y a pas à poser en principe que les juridictions locales seront incompétentes à raison du prétendu caractère *sui generis* du contrat d'emprunt, à considérer comme un « acte de souveraineté » distinct des « contrats ordinaires » de l'Etat (1). Si par exemple le service de l'emprunt venait à être suspendu par un décret irrégulier au point de vue des lois locales, et contre lequel les particuliers intéressés pourraient exercer un recours analogue au recours pour excès de pouvoir du droit administratif français, on ne voit pas pourquoi cette voie de recours, ouverte aux nationaux de l'Etat local pour la dette interne, serait fermée aux étrangers

(1) V. *suprà*, p. 70 et suiv.

porteurs des titres de la dette externe. Mais il convient d'observer : 1° que les lois locales peuvent édicter souverainement des règles spéciales et restrictives pour le contentieux de la dette publique ; 2° que les porteurs de titres, étrangers ou nationaux, pourront être privés de tout recours contentieux, notamment quand les mesures prises à leur détriment seront édictées par des lois spéciales de l'Etat local (1) ; 3° que les étrangers ne peuvent compter sur l'impartialité des juridictions locales, notamment dans les pays troublés où les juges subissent l'action impérative du gouvernement et sont systématiquement hostiles aux étrangers. On connaît la justice vénézuélienne.

c) En supposant même que les porteurs de titres obtiennent, devant les tribunaux de leur propre pays ou devant les tribunaux locaux, un jugement contre l'État débiteur, ce jugement n'est susceptible d'aucune exécution forcée. D'abord, si la sentence était rendue par les tribunaux des réclamants, elle n'aurait force exécutoire sur le territoire de l'État emprunteur qu'en vertu d'un exequatur que l'État condamné refusera d'accorder. En outre, même si l'exequatur est octroyé, ou si la sentence prononcée contre l'État émane de ses propres juridictions, les voies d'exécution ordinaires ne peuvent être suivies contre l'État condamné : parce que les biens de

---

(1) [En fait, ces lois spéciales interviendront normalement ; « ... Avant que les tribunaux aient pu rendre leur jugement, si l'Etat se trouve sans ressources, il interviendra dans la cause un nouvel élément : l'Etat ... régularisera sa situation financière compromise en faisant intervenir un nouveau fait juridique. Ce fait juridique sera le vote et la promulgation d'une loi décrétant officiellement la suspension des paiements, et légalisant en quelque sorte la situation de fait créée par le manque de ressources. Une loi avait créé le titre des créanciers, ... ce sera de même par une loi que leur titre sera modifié : cette loi rétroagira en abrogeant toute clause contraire contenue dans une loi antérieure » (Wuarin, *op. cit.*, p. 63).]

l'État, et spécialement les biens de son domaine public, sont insaisissables dans tout pays civilisé. En pratique, l'exécution des condamnations prononcées contre un État étranger n'a pu être poursuivie que dans des hypothèses exceptionnelles, notamment quand l'État emprunteur possédait certains biens sur le territoire de l'État des créanciers, ou des valeurs en dépôt dans des banques étrangères. Et même, en ce cas, plusieurs décisions de justice ont infirmé des saisies-arrêts faites par des particuliers (1).

En résumé, *les porteurs de titres d'un emprunt extérieur n'ont aucune voie de droit pour contraindre l'État étranger à l'exécution de ses engagements.*

Mais peut-il en être autrement ?

En pareil cas, les créanciers étrangers de l'État banqueroutier ne sont pas dans une situation exceptionnelle : ils subissent le même sort que les nationaux de l'État qui, lorsque l'État vient à suspendre le service de sa dette intérieure par des actes d'autorité, n'ont aucun moyen légal de protester contre ces actes quand ces actes sont eux-mêmes légaux, — ou législatifs, — et ne peuvent contraindre l'État à acquitter les engagements pécuniaires contractés à leur égard. Les obligations que l'État contracte par l'emprunt public vis-à-vis des souscripteurs et des porteurs de titres ultérieurs sont des obligations imparfaites, dépourvues de sanction. Tout se passe comme si le contrat d'emprunt contenait cette clause expresse que l'État emprunteur cessera de remplir ses engagements, le jour où le service régulier de l'emprunt viendrait à compromettre le fonctionnement même de l'État, le jour où des nécessités politiques vitales contraindraient l'État à la

(1) V. notamment Cass. française, 22 janvier 1849 (arrêt cité plus haut); 5 mai 1885, Dalloz, *Rec. pér.*, 1885.1.1 ; Sirey, *Rec. pér.*, 1886.1.353, avec note de M. Chavegrin ; — Trib. civ. d'Anvers, 11 novembre 1876 ; — Cour des Conflits du royaume de Prusse, 14 janvier 1882, etc.

banqueroute. Et en fait, au moment où le public souscrit les titres d'un emprunt d'État, toutes les fois que les titres émis sont négociés sur le marché et passent en des mains nouvelles, les souscripteurs et les acheteurs savent que telles sont les conditions de l'opération financière qu'ils concluent, ils savent qu'ils courent un risque, qu'un jour peut venir où l'État dont ils ont « suivi la foi » cessera de payer intérêts ou arrérages, où il interrompra le service de l'amortissement tel qu'il devait fonctionner. C'est, en définitive, une condition inhérente au contrat d'emprunt que la protection des prêteurs ne sera assurée par aucune voie de droit.

Cela est-il vrai cependant, de la dette *externe* comme de la dette *interne* de l'État ? Si la question comporte discussion, c'est que, d'une part, les porteurs de la dette externe paraissent avoir fait une opération financière identique à celle des porteurs de la dette interne : mais que, d'autre part, les créanciers étrangers ne sont pas nécessairement, vis-à-vis de l'État emprunteur, dans la même situation que les créanciers nationaux. C'est qu'il peut se poser, dans les rapports de l'État emprunteur et des créanciers étrangers, une question de *responsabilité internationale* qui ne surgit pas à propos de la dette interne ; c'est que, toute sanction de droit privé étant impossible quand il s'agit des engagements pécuniaires des États, certaines *sanctions internationales* restent concevables, qui protégeront les droits des créanciers étrangers contre l'État emprunteur.

Il est à peine nécessaire d'insister sur l'argument classique, et presque péremptoire, qu'on peut opposer aux réclamations tapageuses des capitalistes qui, atteints par une banqueroute d'État, veulent contraindre l'État défaillant à l'accomplissement de ses engagements. Cet argument, que faisaient valoir plusieurs jurisconsultes européens dans la consultation pro-

voquée en 1903 par l'éminent internationaliste Calvo (1), c'est que les créanciers d'un État étranger, en acquérant les titres de sa dette externe par souscription ou par contrat, ont fait, autant et mieux que les nationaux de l'État qui auraient souscrit à un emprunt intérieur, une *opération essentiellement aléatoire*, et qu'*il leur est par là-même interdit de se prétendre lésés par la survenance de l'insolvabilité de leur débiteur*. De même que les immigrants qui s'aventurent dans certains pays troublés le font à leurs risques et périls, et sont ainsi mal venus à se plaindre des dommages qu'ils subissent sur la terre lointaine où ils comptaient faire fortune, de même les capitalistes qui souscrivent certains emprunts en considération d'offres séduisantes connaissent ou doivent connaître l'insécurité de ces placements, où le risque couru est le prix des gros intérêts et des primes de remboursement excessives. Comme le disait excellemment le Dr Drago dans sa Note de 1902, « le capitaliste qui avance son argent à un État étranger tient toujours compte des ressources du pays où il va opérer et du plus ou moins de probabilités qu'il y a que les engagements passés soient exécutés sans encombre ». Ces circonstances sont pesées et mesurées avant la négociation d'un emprunt, elles déterminent notamment le taux de l'intérêt et le taux de l'émission, et d'ailleurs « le créancier n'ignore pas qu'il traite avec une entité souveraine » contre laquelle il n'aura aucuns moyens d'exécution forcée (2). Il est faux au contraire de prétendre que « si le prêteur croyait

---

(1) V. la brochure intitulée : *La doctrine de Monroe*, Paris, 1903. V. aussi la *Revue de droit intern. et de lég. comparée*, 2e série. t. V (1903), p. 597 et suiv. et Drago, *La Republica Argentina y el caso de Venezuela*.

(2) V. ci-dessus, p. 2. — Je laisse de côté, pour le moment, la discussion qui a pu s'élever sur l'expression *procedimientos ejecutivos*. (V. ci-dessus, p. 23.)

s'abandonner à la merci de l'emprunteur », « nul au monde ne consentirait à un pareil marché » (1), puisqu'il est incontestable *en fait* que *l'un des éléments essentiels du contrat d'emprunt, c'est le caractère spécial de la personne de l'emprunteur : un État qui peut se déclarer insolvable par acte de souveraineté unilatérale.* Sans doute, il est possible qu'en fait il y ait parmi les porteurs de titres, au moment de la banqueroute de l'État en cause, des créanciers de bonne foi, notamment de petits capitalistes qui ont ignoré les risques du placement qu'ils faisaient. De même que les Compagnies d'émigration, par des réclames fallacieuses, racolent dans le prolétariat de l'Europe méridionale des cohortes de colons qui se représentent encore le Nouveau Monde comme un Eldorado de légende, et qui ne trouveront au-delà de l'Océan que déboires et misères dans des métropoles déjà surpeuplées, de même les financiers qui assument le « lancement » de certains emprunts savent recruter une clientèle de dupes parmi ceux qui ignorent les truquages des gens de Bourse, et qui, désirant placer à gros intérêts une fortune modeste, croient pouvoir acheter en toute sécurité des « fonds d'État ». On ne s'expliquerait pas autrement que tels États aient pu, même après la ruine de leur crédit, émettre de nouveaux emprunts avec succès, et l'on sait trop qu'il dépend de la finance de maintenir certaines valeurs à des cours tout artificiels (2). Mais si les porteurs de titres atteints par une ban-

---

(1) Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 14.

(2) M. van Daehne van Varick (*op. cit.*, p. 9) demande si c'est un tort « de prendre au sérieux la garantie morale des banquiers honorables qui participent au placement des emprunts ». C'est sans doute un tort puisque les banquiers les plus « honorables », les Sociétés financières les plus puissantes acceptent en fait de participer au lancement d'emprunts émis par des Etats dont les finances sont, suivant l'expression consacrée, « avariées », et puisque les banqueroutes d'Etats qui avaient pu emprunter grâce à des intermédiaires complaisants et intéressés

queroute d'État ne sont pas tous nécessairement des spéculateurs ayant fait sciemment une opération aléatoire, s'il y a souvent, parmi eux, des épargnistes dont le sort est intéressant, on ne saurait en conclure qu'ils doivent avoir des voies d'action contre l'État qu'ils avaient cru à tort solvable : on pourrait plutôt se demander si les intermédiaires ne sont pas responsables, le cas échéant, vis-à-vis des souscripteurs abusés (1).

Si même certains placements constituent par eux-mêmes des opérations financières aléatoires, des spéculations, et si les porteurs de titres sont mal venus par suite à se plaindre de l'échéance d'un risque qu'ils devaient prévoir, cela est plus vrai peut-être encore pour la dette extérieure que pour la dette intérieure de l'État en banqueroute ; car, pour les emprunts émis dans le pays même, les nationaux ont pu être déterminés à souscrire par des considérations extra-financières, et notamment par une sorte de patriotisme irréfléchi qui les pousse à la fois à faire une avance au Trésor de leur pays et à croire au crédit de leur propre État, tandis que quand des Français placent au Pérou ou à Haïti des capitaux qu'ils devraient normalement faire valoir en France ils entendent faire une opération avantageuse, et ils pourraient, avant de courir le risque de l'aventure, apprécier le crédit public de l'État débiteur sans être aveuglés par le préjugé national. *En résumé, et sauf exception, il ne semble pas contraire à l'équité que les créanciers étrangers d'un État en banqueroute subissent un dommage pécuniaire dont ils ont librement et sciemment couru le risque.*

Cependant cette formule ne peut être admise absolument.

---

viennent montrer au public ce que valent certaines « garanties morales ».

(1) Sur le rôle et la responsabilité des intermédiaires, V. notamment Politis, *op. cit.*, p. 114 et suiv.

L'État qui manque à ses engagements contractuels vis-à-vis de créanciers étrangers n'encourt-il pas en effet une responsabilité internationale, comme l'État qui par ses actes porte dommage à des particuliers étrangers, notamment à ceux qui résident sur son territoire ? Dans les deux cas, l'État cause à des étrangers un préjudice injuste, car l'inexécution volontaire d'un contrat est un fait injuste, une sorte de délit civil : en droit privé, le cocontractant qui n'obtient pas les prestations promises a droit à une réparation, à des « dommages-intérêts » compensatoires. Si le dommage subi par les étrangers qui se plaignent d'un « déni de justice » fonde une responsabilité internationale et appelle des sanctions internationales, il doit en être sans doute de même du préjudice causé aux créanciers étrangers d'un État en banqueroute.

A cela, on peut objecter que les étrangers frustrés sont dans la même situation que les nationaux de l'État : or, nous l'avons fait observer, il n'y a pas « déni de justice » en principe quand les étrangers sont assimilés aux nationaux sur le territoire de l'État local : la même solution peut s'appliquer au cas où l'État traite de la même manière étrangers et nationaux au point de vue de l'exécution de ses engagements contractuels. D'autre part, ce qui caractérise essentiellement le « déni de justice », c'est qu'il implique méconnaissance de ce principe admis par la coutume internationale que tout État civilisé qui a accueilli des étrangers sur son territoire doit y assurer la protection judiciaire de leur personne et de leurs biens (1). Or, la sécurité individuelle des étrangers n'est nullement en cause lorsque des capitalistes ont traité au loin avec l'État emprunteur, et si leurs capitaux sont compromis dans l'aventure, ce n'est pas en conséquence d'une mesure qui les

---

(1) Anzilotti, *op.* et *loc. cit.*, p. 15 à 19.

concerne spécialement : il n'y a aucun acte d'État dirigé contre leur personne ou contre leur patrimoine individuel : il n'y a pas en définitive de déni de justice au sens juridique du mot.

On conçoit cependant que, de deux manières, l'État emprunteur cause un préjudice injuste aux prêteurs étrangers, et qu'il engage ainsi sa responsabilité internationale.

a) On doit l'admettre d'abord, à notre avis, dans l'hypothèse où l'État, en procédant à la liquidation de sa banqueroute, négligerait systématiquement d'entrer en négociations avec les représentants des porteurs de titres, et, par un règlement impératif, édicterait un traitement inégal pour les capitalistes nationaux et pour les étrangers. En admettant, en effet, que l'État emprunteur n'ait pas l'obligation stricte de conclure un *convenio* avec les porteurs étrangers et de confirmer cet accord par ses lois, il ne peut guère refuser de mettre les porteurs de titres au courant de la situation et d'engager des pourparlers avec eux, dans la mesure où il peut le faire sans compromettre des intérêts nationaux essentiels, sans admettre les étrangers à faire une enquête complète ni à établir un contrôle régulier sur ses finances. Si certains États en banqueroute ont provoqué les plus vives protestations à l'étranger, c'est par l'extraordinaire sans gêne avec lequel ils prétendaient régler, par des « actes de souveraineté » unilatéraux, la situation des capitalistes sacrifiés. D'autre part, on a vu des Etats qui, par des combinaisons financières plus ou moins ingénieuses, octroyaient à leurs nationaux, pour le service de la dette interne, des conditions plus favorables que celles qui étaient imposées aux porteurs de la dette extérieure. Or, si une inégalité de traitement devait être admise, elle devrait l'être plutôt en faveur des créanciers étrangers. Car, dans les circonstances graves où un État tombe en banqueroute, les nationaux, même ceux qui sont personnellement créanciers

du Trésor public à un titre quelconque, doivent avoir avant tout le désir de faire sortir l'Etat de la crise financière, et consentir ainsi, par patriotisme, le sacrifice de leurs intérêts pécuniaires ; ils font partie de cet organisme national qui ne pourrait désormais fonctionner si tous les créanciers de l'Etat devaient être intégralement payés, et ils doivent subir les mesures que les pouvoirs publics décrètent pour rétablir l'équilibre financier comme en général tous les citoyens doivent subir toute loi ou tout décret légal de salut public. Il n'en est pas de même des créanciers étrangers, qui sans doute se sont solidarisés avec l'Etat qu'ils acceptaient pour débiteur en participant à un de ses emprunts publics, et qui ont dans une certaine mesure accepté, en souscrivant ou en achetant leurs titres, les décisions que l'Etat emprunteur viendrait à prendre ultérieurement pour l'exécution ou l'inexécution de l'emprunt, mais qui cependant, en fait et en droit, peuvent mieux que les nationaux critiquer de telles décisions, puisqu'ils sont en dehors de l'organisme politique de l'Etat en cause, puisque les lois et décrets du Vénézuél ou du Honduras n'ont pas le caractère d'actes de commandement vis-à-vis d'un citoyen français ou d'un sujet britannique, puisque les Français ou les Anglais que ces actes atteignent n'auront pas concouru à les décider.

b) On doit admettre encore la responsabilité internationale 'Etat emprunteur, lorsque cet Etat suspe arbitrairement vice de sa dette extérieure, sans y être impérieusement aint par les circonstances politiques. En apparence, no ons dû le remarquer, il y a contradiction entre l'idée que t qui recourt à l'emprunt contracte par là-même, vis- les souscripteurs et de leurs ayant cause, l'obligation cuter fidèlement les clauses du contrat d'emprunt, et ouvoir souverain que tout Etat s'arroge de modifier par d tes d'autorité juridiquement inattaquables

les conditions d'exécution de l'emprunt. Cette contradiction se résout en ce sens que, pour conformer sa conduite aux règles théoriques du droit, l'Etat emprunteur doit exécuter le contrat d'emprunt tant qu'il le peut, qu'il doit normalement appliquer sa souveraineté à cette exécution, comme le font tant d'États qui, pour maintenir leur crédit et leur honneur national, inscrivent fidèlement en tête de leurs lois budgétaires périodiques les crédits nécessaires au service de la dette publique, ou même incorporent le service de la dette dans le « fonds consolidé » de leur budget, — qu'inversement il ne doit recourir à la banqueroute totale ou partielle que si cet expédient financier s'impose absolument. Si l'Etat emprunteur *abuse* de sa souveraineté en manquant *sans nécessité* aux engagements qu'il a contractés vis-à-vis de ses créanciers, il doit être considéré comme juridiquement responsable, — du moins vis-à-vis des créanciers de la dette extérieure. A ses créanciers nationaux, en effet, l'Etat en banqueroute n'a pas à rendre compte de l'usage légitime ou illégitime qu'il a pu faire de sa souveraineté, parce que ces créanciers font partie de l'Etat et doivent être considérés, en droit, comme ayant participé aux actes d'Etat qui les atteignent, spécialement dans les Etats où l'organisme politique repose sur le principe de la souveraineté nationale, — et sauf lés questions qui peuvent se poser pour les actes dictatoriaux décrétés, en temps de guerre civile, après coup d'Etat ou révolutior des pouvoirs que la masse de la nation ne reconnaît mais, à l'égard des créanciers étrangers, l'Etat est onsable de l'exercice illégitime qu'il a fait de sa souveté, en refusant d'exécuter ses engagements contra s sans y être contraint par une force majeure.

Il ne suffit donc pas de dire que les ures relatives à l'exécution ou inexécution d'un empru térieur sont des actes « d'autorité » de l'Etat souverain r en conclure que

l'Etat doit échapper à toute responsabilité à l'occasion de ces actes. Nous avons dû faire observer au contraire que la coutume internationale admettait le principe de la responsabilité des Etats et de la légitimité des réclamations diplomatiques dans l'hypothèse de dommages aux résidents étrangers et de déni de justice, et que cependant, en pareil cas, c'est normalement contre des actes de « souveraineté », de « puissance publique », que sont dirigées les réclamations des particuliers étrangers et de leurs gouvernements. On ne voit pas pourquoi il en serait autrement, lorsque le dommage infligé aux étrangers est en quelque sorte aggravé par cette circonstance qu'il implique, de la part de l'État, violation flagrante d'engagements contractuels précis. Le Dr Drago lui-même n'admettait-il pas que, dans certaines circonstances, les États endettés peuvent décréter contre leurs créanciers des mesures injustes et qu'ils commettent ainsi de véritables abus de souveraineté, lorsqu'il affirmait, dans la Note du 29 décembre 1902, qu'il n'entendait nullement prendre la défense « de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire » (1) ?

Donc, et en résumé, l'État emprunteur n'engage pas nécessairement sa responsabilité vis-à-vis de ses créanciers étrangers lorsqu'il vient à suspendre, par des actes de souveraineté, le service de sa dette extérieure, mais cette responsabilité peut apparaître dans certaines circonstances, soit que l'État emprunteur décrète arbitrairement la banqueroute, soit qu'il la liquide arbitrairement et en sacrifiant systématiquement les intérêts des porteurs de la dette extérieure, *et cette responsabilité doit être admise bien qu'elle naisse à l'occasion d'actes de « souveraineté ». La responsabilité internationale des États surgit précisément lorsque, dans le libre exercice de leur sou-*

(1) V. *Revue gén. de droit intern. public*, t. XIV (1907), p. 253, note.

veraineté propre, ils font des actes contraires à la justice internationale. Tel est le cas lorsqu'un État viole, sans nécessité certaine, des conventions qui sans doute sont des contrats privés et non des traités internationaux (1), mais qu'il ne peut refuser d'exécuter sans causer un dommage injuste à des particuliers étrangers.

---

(1) V. plus loin l'examen de la théorie suivant laquelle les emprunts extérieurs des Etats devraient être conclus en forme de traités internationaux.

II

Sanctions internationales de la responsabilité des États en banqueroute.

Ceci admis, quelle sera la sanction de la responsabilité des États en banqueroute vis-à-vis des créanciers étrangers ?

De ce qui précède, il résulte qu'il n'y a pas de règle absolue à appliquer aux rapports de l'État emprunteur et de ses créanciers étrangers ; que, suivant les cas, suivant les circonstances de la banqueroute et suivant son mode de règlement, les créanciers étrangers auront à se plaindre d'une lésion de droit ou n'auront rien à réclamer. Il semble donc que, pratiquement, les réclamations des créanciers doivent subir un examen critique, qu'elles doivent pouvoir être régulièrement portées devant une autorité impartiale, devant une juridiction qui en apprécierait la valeur et suivant les cas condamnerait l'État défendeur ou repousserait la requête de ses créanciers. Mais quelle peut être la juridiction compétente pour connaître de tels litiges ? On sait qu'il est difficile d'admettre la compétence des juridictions nationales, tribunaux de l'État des créanciers ou juridictions de l'État défendeur, et qu'en tout cas aucune voie d'exécution forcée ne garantirait l'exécution de leurs sentences. Mais il semble que la contestation devrait être déférée à une juridiction d'ordre international, puisque cette contestation a un caractère international. D'où l'idée que les litiges entre l'État emprunteur et ses créanciers étrangers sont du domaine naturel de l'arbitrage international.

On sait cependant que jusqu'ici l'arbitrage international n'a pas fonctionné pour le règlement des contestations entre

Etats et créanciers étrangers, en ce sens que si des tribunaux d'arbitrage et des Commissions arbitrales ont reçu assez fréquemment la mission d'apprécier la légitimité et surtout le *quantum* des réclamations formées par des créanciers d'Etats, c'est après intervention des gouvernements dont les créanciers réclamaient la protection, si bien que la contestation soumise à un règlement arbitral était dès lors entre l'Etat intervenant et l'Etat local, et non entre celui-ci et ses créanciers. On concevrait cependant un système où certaines juridictions d'ordre international, Cour permanente d'arbitrage ou tribunaux spéciaux, auraient compétence pour connaître des litiges qui s'éléveraient *directement* entre les Etats et les syndicats nationaux ou internationaux formés par les porteurs de titres de leurs emprunts extérieurs. Actuellement, le droit international considère que les Etats seuls sont des « personnes internationales », si bien que strictement les contestations entre Etats auraient seules un caractère international. Mais il est probable que, dans une organisation internationale plus perfectionnée, la notion de personnalité internationale sera plus largement comprise, étendue à des groupements humains ou institutions tels qu'associations internationales, établissements financiers de caractère international, Sociétés de commerce dont la nationalité ne peut être que difficilement et artificiellement précisée, parce qu'elles sont en fait internationales, — et que les actes conclus entre des Etats et de tels corps seront considérés comme des actes internationaux susceptibles d'un « contentieux international ». Quand l'acte d'Algésiras du 7 avril 1906 a attribué compétence au tribunal fédéral de Lausanne pour connaître des litiges entre le gouvernement marocain et la « Banque d'Etat du Maroc » (1), banque internationale en fait, il a

(1) Article 46. — V. *Revue gén. de droit intern. public*, t. XIII (1906) Documents, p. 20.

chargé cette Cour de justice helvétique d'une véritable fonction de « contentieux international », et rien ne montre mieux combien l'institution d'une juridiction internationale régulière pourrait être utile non seulement pour les contestations entre Etats, mais pour certains litiges entre Etats et « personnes morales » internationales ou simplement étrangères. Mais en fait, dans l'état actuel du droit international, un tel système ne fonctionne pas. Si d'ailleurs le recours à l'arbitrage reste encore facultatif en principe pour les contestations qui surgissent directement entre Etats, *à fortiori* est-il difficile d'admettre l'obligation du recours à l'arbitrage pour l'Etat qui est en face de réclamations émanant de groupements de particuliers : en pareil cas, l'Etat défendeur alléguera volontiers sa souveraineté pour éluder un débat contentieux où sa politique, où l'état de ses finances devraient être nécessairement examinés.

Privés de toute voie d'action régulière contre l'Etat dont ils incriminent les décisions, les créanciers étrangers ont fait appel à leurs gouvernements respectifs pour « obtenir justice ». Et ainsi s'est posée la question de savoir si l'intervention diplomatique et l'action coercitive des puissances tierces étaient légitimes à propos des banqueroutes d'Etat.

Aucune raison de principe impérieuse ne s'oppose à ce que les puissances tierces assument la protection des intérêts de leurs nationaux lésés par la banqueroute d'un Etat : on peut dire au contraire que les gouvernements auxquels ressortissent les créanciers lésés ont le droit, et par là même le devoir dans certains cas d'appuyer les justes réclamations de leurs nationaux, comme ils le feraient dans l'hypothèse où l'Etat étranger serait tenu vis-à-vis d'eux d'obligations délictuelles.

D'une part, en effet, il n'y a pas à s'arrêter à l'objection qu'en appuyant les réclamations de leurs nationaux, les

puissances tierces prétendent incriminer des actes « de souveraineté » de l'Etat emprunteur, et par là-même s'ingérer dans les affaires de cet Etat, en critiquant l'exercice de sa souveraineté. Comme nous l'avons fait observer en effet, dans un cas où la coutume internationale admet sans discussion la légitimité des réclamations diplomatiques, lorsque des résidents étrangers ont été victimes d'un déni de justice sur le territoire de l'Etat local, la puissance réclamante critique aussi des actes de souveraineté de l'Etat local : et, d'une manière générale, c'est par des actes de souveraineté, non seulement par des actes internationaux, mais souvent aussi par des actes d'autonomie tels que lois nationales ou décrets, qu'un Etat peut engager sa responsabilité internationale. Si, par exemple, un Etat inexécute des obligations contractées par traité international, l'Etat cocontractant sera-t-il privé du droit de protester et de réclamer l'exécution du traité, parce que l'Etat adverse aura décidé et organisé l'inexécution de ses engagements internationaux par des lois ou décrets réguliers ? Quand la France faisait valoir à Terre-Neuve les droits qu'elle tenait des traités du XVIII[e] siècle, ne critiquait-elle pas par là même les bills votés par le Parlement terre-neuvien au mépris de ces traités ? En principe, un Etat a à rendre compte aux puissances tierces des mesures qu'il édicte dans l'exercice de sa souveraineté, par des actes d'autorité tels que lois ou ordonnances, dans la mesure où ces actes sont contraires aux obligations internationales de l'Etat ou aux principes du droit international positif.

D'autre part, objectera-t-on que, dans l'hypothèse dont il s'agit, la responsabilité de l'Etat emprunteur n'est engagée que vis-à-vis des créanciers lésés, et non vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs, et qu'ainsi il n'est pas tenu d'une responsabilité strictement internationale, que les puissances tierces n'ont pas dès lors à intervenir pour imposer à l'Etat

en banqueroute l'exécution d'engagements purement privés ?

Je ne crois pas que cette argumentation doive être admise, ni par suite qu'il y ait lieu, pour régulariser l'intervention des puissances tierces, d'imaginer tel système juridique comme la transformation des contrats d'emprunt en traités internationaux réguliers.

Ce système a été proposé, on le sait, au Congrès international de la Paix, dans sa session de Berne, en 1892, et préconisé depuis par un certain nombre de jurisconsultes, notamment par M. Lewandowski en France et M. van Daehne van Varick en Hollande. Dans une brochure toute récente, M. van Daehne van Varick, adversaire résolu de la doctrine de Drago, plaide cependant, comme l'ancien ministre argentin, mais pour des motifs opposés, l'opportunité d'une discussion à la Conférence de la Haye sur la sanction des banqueroutes d'Etats. Au lieu de proclamer le principe de la Note Drago, l'illégitimité du recouvrement coercitif des dettes publiques, il conviendrait d'organiser la protection internationale des capitalistes de tous pays en assurant des voies de recours régulières aux porteurs de titres atteints par une banqueroute d'Etat. La deuxième Conférence de la Paix devrait élaborer une « convention relative à la protection des capitaux empruntés par les Etats étrangers » (1) ; car il ne suffit pas d'assurer la protection de la propriété privée contre les ravages de la guerre, il faut aussi organiser la protection de la propriété privée contre les banqueroutes d'Etats, l'un des fléaux dont les nations pâtissent le plus en temps de paix (2). Aussi bien, c'est servir indirectement la cause de la paix que de mettre entrave aux emprunts d'Etats grâce auxquels se prolonge le régime néfaste de la paix armée (3).

(1) Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 6.

(2) Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 4.

(3) Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 5. — Notons immédiatement

Au Congrès de la Paix de 1892, on avait proposé le système suivant : les contrats d'emprunt ne seraient définitifs qu'après avoir été autorisés par le gouvernement du pays où a lieu l'émission publique ; ils interviendraient sous forme de conventions internationales directement conclues entre l'Etat emprunteur et l'Etat qui autorise l'émission sur son territoire ; ils auraient ainsi le caractère juridique et la force obligatoire de traités internationaux. Le ministre des affaires étrangères serait chargé du soin de représenter officiellement les porteurs de titres, et, par suite, de formuler leurs réclamations, et, s'il y avait lieu, de demander l'arbitrage : la clause compromissoire serait d'ailleurs inscrite dans le contrat d'emprunt (1).

C'est ce projet qui est actuellement repris en Hollande et que préconise M. van Daehne van Varick. Il serait d'ailleurs notablement aggravé par l'addition des deux dispositions suivantes :

L'Etat débiteur serait justiciable des tribunaux du pays où l'émission publique a eu lieu, et les jugements desdits tribunaux seraient exécutoires dans le pays débiteur ;

La non-exécution de ces jugements entraînerait la clôture des marchés financiers pour l'Etat insolvable, et aussi, éventuellement, la suspension des traités de commerce conclus avec lui (2).

---

que ce dernier argument n'a pas grande valeur, puisqu'en fait les grandes puissances européennes qui maintiennent le régime de la paix armée ne recourent pas très fréquemment à l'emprunt et ont un crédit international très solide, tandis qu'inversement les emprunts extérieurs des Etats sud-américains ont été émis soit pour des entreprises de *fomento* national, soit à l'occasion de guerres civiles sans rapport avec la politique européenne, et que le maintien du régime de paix armée ne dépend à aucun degré de la volonté de ces Etats.

(1) Lewandowski, *op. cit.*, p. 40.

(2) Van Daehne van Varick, *op. cit.*, p. 13.

Dans ces projets, il y a deux idées justes à réserver :

1° Que les contestations relatives à l'inexécution du contrat d'emprunt public semblent du domaine de l'arbitrage international ;

2° Que la sanction des jugements prononcés contre l'Etat insolvable, — nous dirons des sentences internationales prononcées contre lui — peut être assurée par certains moyens de coercition indirects tels que le « boycottage » de l'Etat insolvable sur le marché financier, ou même la suspension des traités de commerce conclus avec lui.

L'application de ces sanctions peut rencontrer des difficultés pratiques, elles peuvent être excessives dans certains cas, mais elles impliquent une idée juste, c'est que l'Etat qui viole le droit international en refusant d'exécuter la sentence prononcée contre lui pour inexécution d'obligations internationales encourt certains châtiments d'ordre international, châtiments d'ailleurs pacifiques.

Par contre, il est impossible d'admettre la disposition que nous avons intentionnellement soulignée ci-dessus. Comment en effet attribuer compétence aux tribunaux *nationaux* du pays prêteur, quand la contestation à solutionner a un caractère *international* ? Actuellement déjà, nous le savons, il est difficile d'admettre la compétence des juridictions nationales pour les réclamations formées par des groupements de capitalistes contre l'Etat en banqueroute, et cela parce que ces réclamations sont dirigées contre un Etat souverain et parce qu'elles paraissent mettre en cause sa responsabilité internationale. Mais, dans le système proposé, si les emprunts publics sont assimilés à des traités internationaux, si le contrat d'emprunt intervient directement entre l'Etat emprunteur et l'Etat qui autorise l'émission, comment le contentieux essentiellement international d'un tel contrat pourrait-il appartenir aux juridictions nationales de l'un des Etats signataires, — de l'Etat créancier ? — Si la représentation des por-

teurs de titres est juridiquement attribuée au ministre des affaires étrangères de l'Etat où l'emprunt est émis, appartiendra-t-il à ce haut personnage de faire valoir les réclamations des porteurs devant les juridictions locales ? Cela serait d'un droit public nouveau. Enfin, peut-on sérieusement demander que les jugements des tribunaux locaux, — français, anglais, allemands, — soient *exécutoires* dans le pays débiteur, — Vénézuéla, Honduras, Haïti, etc. ? Ce serait la négation absolue de l'indépendance de l'Etat emprunteur.

Quant à l'idée première de la théorie hollandaise, l'assimilation des contrats d'emprunt aux traités internationaux, elle aurait en pratique plus d'inconvénients que d'avantages. Sans doute, on peut penser qu'avec l'organisation actuelle des marchés financiers, les Etats obérés trouvent trop facilement crédit, que grâce à la connivence des intermédiaires le public souscrit à des emprunts qui ne devraient jamais être couverts, et qu'il faudrait protéger la petite épargne contre les entreprises des spéculateurs. Les Etats européens sauvegarderaient leurs richesses nationales, en détournant leurs capitalistes des placements inconsidérés qu'ils font à l'étranger. Pour éviter ou atténuer ce péril, ne serait-il pas opportun et équitable de substituer au système actuel, où, dans presque tous les pays d'Europe, l'émission des emprunts étrangers est entièrement libre, en droit ou en fait, un système où, dans chaque Etat, le gouvernement contrôlerait efficacement les opérations financières que des Etats étrangers viennent tenter sur le territoire du pays, et, suivant les cas, autoriserait ou interdirait l'émission publique de tel emprunt d'Etat ? — Au premier abord, le système paraît séduisant. Mais il faut en voir les singulières et fâcheuses conséquences. — Tout d'abord, même en limitant l'intervention gouvernementale, dans le pays prêteur, à une sorte de contrôle sur l'émission de l'emprunt étranger, on livre en fait les Etats emprunteurs,

leur politique, leurs entreprises nationales et leurs finances, à la discrétion des grandes puissances. Il appartiendra désormais au gouvernement britannique ou aux pouvoirs publics français d'arrêter ou de permettre le fonctionnement de petites Républiques sud-américaines, qui à certains moments ne peuvent vivre qu'en faisant appel aux capitaux étrangers. Sans doute, dès maintenant, ces Etats sont à la merci de la finance internationale ; Londres, Paris ou Francfort peuvent ainsi exercer une influence sur les événements politiques de l'autre hémisphère. Mais est-il nécessaire d'aggraver la dépendance des petits Etats, en ajoutant au pouvoir occulte de la finance le contrôle officiel des gouvernements ? D'autre part, si actuellement, après toute une série de banqueroutes d'Etats, le public a quelque défiance en face de certains emprunts, il souscrira avec un empressement nouveau le jour où l'autorisation expresse du gouvernement viendra, dans chaque pays, estampiller un emprunt étranger. Les capitalistes estimeront que cette autorisation équivaut à une garantie donnée aux porteurs de titres par le gouvernement local, et, en fait, c'est bien la conséquence logique à laquelle on est conduit. Non seulement, en effet, on propose de soumettre les émissions d'emprunt à une autorisation régulière des pouvoirs locaux, mais on veut donner au contrat d'emprunt public le caractère d'un traité international, dont l'Etat créancier devra lui-même, par l'intermédiaire de ses organes diplomatiques, poursuivre et assurer l'exécution. Convient-il d'assigner un tel rôle à la diplomatie des grandes puissances ? Sans doute, en fait, à notre époque, les diplomates, par une compréhension nouvelle de leurs fonctions, et le plus souvent sur mandat de leur gouvernement, assument volontiers le rôle de courtiers dans les entreprises de la finance internationale : les membres du corps diplomatique, dans telle petite capitale sud-américaine ou africaine, dans telle métropole d'Orient ou d'Extrême-Orient, rivalisent pour procurer à leurs nationaux,

banquiers, commerçants ou industriels, les « affaires » à conclure avec le gouvernement local, et la concession d'un emprunt à un établissement ou à un *consortium* de banques est interprétée, en fait, comme un succès politique, par l'Etat auquel se rattachent les concessionnaires. Il n'est pas plus exorbitant de réserver aux agents diplomatiques la protection des porteurs de titres impayés. Mais si, dans la pratique contemporaine, finance et diplomatie collaborent volontiers aux mêmes entreprises, il n'y a pas là une tendance qu'il convienne d'encourager, de légitimer en quelque sorte, par l'élaboration d'un droit international nouveau. Naguère, un publiciste français, dans un article courageux et éloquent, protestait contre les concours avoués ou inavoués que les gouvernements européens donnent aux entreprises financières de leurs nationaux, contre cette espèce d'industrialisation de la politique internationale, qui compromet les intérêts vitaux et l'honneur des peuples pour les spéculations matérielles du monde des Bourses et du *Fair Trade* : « Jamais je ne pourrai admettre, disait M. Victor Bérard (1), que, par notre diplomatie, la finance entreprenne d'exploiter les nations... Je voudrais au contraire que la France proclamât aux quatre coins du monde que jamais sa signature et sa responsabilité ne sont engagées dans une affaire louche ou véreuse, que jamais le drapeau national ne couvrira les entreprises des financiers marrons, que jamais le canon national ne se fera le recouvreur de leurs créances. » En supposant même que le recours à la force soit évité, que le rôle des gouvernements des prêteurs soit limité à faire valoir leurs créances devant une juridiction qui connaîtrait régulièrement du litige, telle qu'un tribunal d'arbitrage international, ce serait déjà trop que les gouvernements eussent, comme on le demande, la

(1) Victor Bérard, *Finance et Diplomatie*, dans la *Revue de Paris* du 15 novembre 1905.

stricte obligation d'intervenir en faveur des porteurs, et que les emprunts publics des Etats étrangers, contrats qui constituent des entreprises politiques pour les Etats emprunteurs, mais des affaires financières pour les particuliers qui souscrivent ou pour les établissements intermédiaires, fussent assimilés à des traités internationaux, où la signature, où le drapeau national de l'Etat des prêteurs seraient engagés. Il convient au contraire que les emprunts d'Etats restent des contrats semi-privés, et que les gouvernements des porteurs de titres, étrangers à l'émission de l'emprunt, conservent une liberté d'appréciation absolue pour savoir s'ils doivent ou non, d'après les faits de l'espèce, d'après les circonstances politiques, tenter une intervention diplomatique en faveur des créanciers lésés. Cela importe d'autant plus, que, comme nous l'avons déjà fait pressentir, l'intervention diplomatique de l'Etat des créanciers n'est pas en soi un acte nécessairement légitime ou illégitime, que tout dépend des circonstances où l'intervention se produit et du caractère même de l'intervention.

En France, la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, à l'occasion des traités internationaux et des intérêts privés qui peuvent y être engagés, a mis en relief le caractère éminemment discrétionnaire du pouvoir diplomatique, tel qu'il s'exerce pour engager des négociations avec les puissances tierces en vue de la satisfaction de certains intérêts privés, et pour poursuivre l'exécution des traités internationaux invoqués par des particuliers. Les particuliers qui se prétendent lésés ne peuvent former aucun recours contentieux contre l'Etat: 1° pour obliger le ministre des affaires étrangères à appuyer les griefs des nationaux français contre une puissance étrangère, à solliciter pour eux des indemnités ou à prendre toute autre mesure de protection diplomatique ; 2° pour avoir négligé de faire valoir certains

droits qui reposent sur des traités ou actes internationaux, ou pour avoir échoué dans les négociations entamées ; 3° à propos de la répartition des indemnités obtenues par négociations diplomatiques pour dommages causés aux nationaux français (1). Il est vrai que les tribunaux judiciaires conservent le droit d'appliquer les conventions internationales qui donnent aux droits des individus une garantie internationale, ainsi les conventions relatives à l'état des personnes, à la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle. Mais il serait certainement impossible d'assimiler, en droit, à ces conventions générales, établies pour assurer la protection internationale de certains droits privés, les traités spéciaux par lesquels un Etat emprunterait à l'étranger, traités créateurs de droits et obligations à l'égard de l'Etat emprunteur. Dans cette dernière hypothèse, si l'on applique la jurisprudence administrative française, on doit admettre que, même en assimilant les contrats d'emprunt public à des traités internationaux, il appartient essentiellement à l'autorité diplomatique, dans l'Etat cocontractant, de poursuivre l'exécution de ces traités et, par suite, d'apprécier discrétionnairement, au gré des circonstances politiques, s'il y a lieu ou non de formuler des réclamations contre la puissance adverse, ou même de demander le recours à l'arbitrage international. Ainsi, dans la théorie que nous critiquons, avec l'assimilation des emprunts publics à des traités internationaux, la protection juridique des capitalistes nationaux ne pourra être assurée d'une façon stricte, à moins d'un bouleversement

---

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, p. 45-47. — V. Conseil d'Etat, 14 décembre 1854 (Blanchard) ; 4 juillet 1862 (Simon) ; 8 février 1864 (Chevalier) ; 12 janvier 1877 (Dupuy). — 12 décembre 1834 (Argenton) ; 1er février 1851 (Lucas) ; 26 avril 1855 (de Penhoat) ; 18 novembre 1870 (Jecker). — 5 janvier 1847 (Courson) ; 30 avril 1867 (Dubois) ; 12 février 1870 (Casauranne, Limantour).

des principes du droit public, tel qu'il est actuellement reçu en France et dans la plupart des autres pays (1).

Donc, *il nous paraît inopportun d'assimiler les emprunts publics extérieurs*, actes semi-politiques, semi-privés, *à des traités internationaux*.

Mais est-ce à dire que toute intervention en faveur des créanciers lésés est illégitime de la part des Etats de ces créanciers ? Non sans doute. Comme nous l'affirmions plus haut, *les gouvernements auxquels ressortissent les créanciers impayés ont éventuellement le droit et le devoir d'appuyer les justes réclamations de leurs nationaux*.

Il est vrai qu'en apparence la responsabilité internationale de l'Etat emprunteur n'est engagée que vis-à-vis des créanciers lésés. Mais, par là-même, elle l'est indirectement vis-à-vis des Etats auxquels ils appartiennent. En effet, il doit en être ici comme au cas de dommages causés aux résidents étrangers sur le territoire de l'Etat en faute. Cet Etat, en lésant directement certains particuliers étrangers, lèse indirectement l'Etat auquel ils appartiennent. Dès l'instant que la coutume internationale reconnaît à tout Etat souverain le droit de protéger ses nationaux contre les actes injustes des

---

(1) [On peut remarquer que certains théoriciens, tout en admettant la légitimité des « interventions financières », maintiennent que les créanciers intéressés n'ont pas de droit strict à la protection officielle de leurs gouvernements. « Les particuliers n'ont, en règle générale, pas le droit d'exiger de leur Etat qu'il prenne ainsi leur cause en main. L'Etat peut refuser d'agir en leur faveur pour des motifs dont il est seul appréciateur ; mais s'il agit, il ne fait qu'exercer son droit. » (Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, n° 52, p. 272.) On peut remarquer aussi que d'autres jurisconsultes, sans condamner le procédé des interventions financières, notent justement qu'actuellement « l'Etat qui intervient n'intervient pas comme représentant des porteurs ou comme leur mandataire » mais « comme souverain », en vertu de son droit et de son devoir supérieur d'assumer la protection de ses nationaux (Wuarin, *op. cit.*, p. 154). C'est en somme la thèse britannique, et la seule juridiquement admissible.]

puissances tierces, l'Etat dont les nationaux ont subi un préjudice par le fait d'une banqueroute d'Etat peut intervenir pour appuyer leurs réclamations dans la mesure où le préjudice subi a été injuste, dans la mesure où l'Etat emprunteur a violé le droit international par une banqueroute arbitrairement décrétée ou arbitrairement liquidée (1).

Mais quand et jusqu'à quel point l'intervention de l'Etat des créanciers sera-t-elle légitime ? C'est là la question litigieuse : c'est sur cette question que ne peuvent s'entendre les partisans ou les adversaires de la doctrine de Drago, — ces derniers inclinant à admettre l'intervention de l'Etat des créanciers toujours et quand même, quelqu'exorbitantes que soient les réclamations des créanciers, quelqu'impérative que soit l'intervention de leurs gouvernements, quelque violents que soient les moyens de coercition employés contre l'Etat

(1) Il ne nous paraît pas exact, en effet, de restreindre le droit d'intervention de l'Etat des créanciers à l'hypothèse où l'Etat intervenant aurait été juridiquement partie au contrat d'emprunt. C'est la distinction que proposait il y a longtemps déjà M. Jozon (*Des conséquences de l'inexécution des engagements pris par les gouvernements relativement au payement de leurs dettes publiques*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. I (1869), p. 273), suivant lequel l'intervention de l'Etat des créanciers serait légitime « quand le gouvernement du pays auquel appartient les créanciers non payés aura lui-même concouru à l'émission de l'emprunt d'après une convention passée avec le gouvernement emprunteur ; surtout si le premier de ces gouvernements a pris l'emprunt sous son patronage, et en a garanti moralement le payement, comme par exemple pour l'emprunt émis en France au profit du gouvernement mexicain ». En pareil cas, « ... il y a conflit non seulement de particulier à gouvernement, mais de gouvernement à gouvernement » (*op.* et *loc. cit.*, p. 280). D'où l'idée reprise depuis de convertir les contrats d'emprunts en traités internationaux pour assurer aux souscripteurs la protection de leurs gouvernements. Suivant la thèse développée au texte, il me paraît que l'Etat des créanciers a le droit d'intervenir pour faire valoir leurs réclamations sans avoir été lui-même partie au contrat d'emprunt.

banqueroutier pour le contraindre au payement de ses dettes publiques. Si, en effet, les réclamations européennes ont provoqué tant de protestations et tant d'inquiétudes chez les peuples de l'autre hémisphère, c'est que les gouvernements européens accueillaient sans contrôle et appuyaient parfois contre toute justice les griefs formulés par leurs « nationaux » ; c'est que leurs réclamations diplomatiques prenaient la forme d'interventions caractérisées et occasionnaient de véritables ingérences dans les finances et dans la politique de l'Etat local ; c'est qu'enfin ils avaient recours à des actes de force, à des « opérations militaires » pour vaincre la résistance de leurs adversaires.

Il y a trop de faits, et des faits trop connus, pour qu'il soit utile d'en dresser le répertoire. Il suffit d'adhérer brièvement aux justes protestations que la politique européenne a provoquées, protestations dont la Note Drago fut l'une des manifestations les plus énergiques :

1°) De même que les gouvernements européens ont appuyé inconsidérément les demandes en réparation de dommages formées par des nationaux fictifs, de même ils ont fait valoir les réclamations de capitalistes [illegible]payés qui ne se rattachaient à eux que d'une façon assez douteuse par les liens de la nationalité ; des Echelles du Levant aux rives de la Mer Caraïbe, des vaisseaux battant pavillon français, anglais ou allemand ont « démontré navalement » la force des puissances intervenantes en faveur d'individus essentiellement cosmopolites, parfois naturalisés *ad hoc* dans le pays dont ils voulaient avoir la protection. Suivant la juste observation de M. Basdevant (1), lorsqu'un Etat intervient en faveur des

---

(1) Basdevant, *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI (1904), p. 457.

créanciers impayés d'un Etat étranger, le risque couru par les souscripteurs d'emprunts étrangers passe de l'individu à la collectivité, en ce sens que l'Etat dont dépendent les souscripteurs s'emploie à faire obtenir satisfaction à ses nationaux ; mais, pour que cela soit juste, il faut au moins que les individus immédiatement intéressés au payement des dettes publiques de l'Etat en banqueroute fassent réellement partie de la collectivité qui réclame justice pour eux, qui fait sienne la lésion de droit directement subie par les porteurs de titres. Lorsque la nationalité de certains individus est presque fictive, il est au moins contraire à l'équité, sinon au droit strict, que l'Etat auquel ils prétendent se rattacher pour les besoins de leur cause mobilise toutes ses forces politiques en leur faveur. Il est faux de dire que la « fortune française » soit intéressée au succès des spéculations d'un Jecker ou d'un Lorando. Et ce sera d'autant plus fréquent, en pratique, que, comme le remarque le D[r] Drago (1), les titres au porteur d'un emprunt d'Etat, étant négociables sur tous les marchés financiers, peuvent passer sans cesse de main en main : si bien que lorsqu'un Etat aura engagé une intervention diplomatique ou une action coercitive pour faire donner satisfaction à ses « nationaux » porteurs de titres, les valeurs en question seront passées dans d'autres pays ; l'Angleterre ou l'Allemagne, en définitive, parleront au nom de capitalistes belges ou italiens.

D'une façon absolue, en outre, l'intervention d'un Etat en faveur des porteurs d'un emprunt étranger semble contraire à l'équité, dans la mesure où elle peut s'exercer en faveur de créanciers qui n'ont subi en réalité aucune lésion de droit. Les créanciers de l'Etat emprunteur n'ont en effet à se plaindre, nous avons essayé de le démontrer, que si l'Etat em-

---

(1) V. ci-dessus, p. 26.

prunteur a arbitrairement décrété ou liquidé la banqueroute; ils n'ont rien à dire, au contraire, lorsque la banqueroute de l'Etat a été provoquée par des nécessités politiques ou financières et lorsque l'intérêt des créanciers étrangers n'a pas été systématiquement sacrifié au règlement; en pareil cas, le préjudice pécuniaire que subissent les porteurs de titres tient à l'échéance d'un risque qu'ils pouvaient et devaient prévoir, d'un risque qui était un des éléments substantiels de leur marché. En faisant appel à la « protection » et à l'intervention officielle de leur Etat, les créanciers prétendent précisément échapper au risque couru. Il y a ainsi des réclamations exorbitantes : ce sont surtout celles qui émanent, non de simples particuliers ayant souscrit ou acheté les titres d'un emprunt public, à des conditions parfois médiocrement avantageuses et pour faire un placement sérieux, mais de financiers qui auront directement prêté à l'Etat débiteur, ou qui auront pris comme intermédiaires l'emprunt à émettre dans le public, en spéculant sur la détresse financière de l'Etat emprunteur, sur les circonstances politiques, guerre civile ou guerre étrangère, pour stipuler des intérêts formidables ou pour prendre l'emprunt à un taux dérisoire. En pareil cas, les risques de non-remboursement sont considérables, notamment quand le banquier a fait affaire avec des pouvoirs irréguliers dans l'Etat emprunteur, avec un parti insurrectionnel, avec un gouvernement provisoire dont les actes peuvent être rétroactivement anéantis par un gouvernement ultérieur. N'est-il pas de simple équité que, si des particuliers se sont engagés dans des spéculations financières essentiellement aléatoires, en stipulant des avantages exorbitants pour se couvrir de leurs risques, ils ne puissent échapper ensuite à ces risques en faisant intervenir des agents diplomatiques, voire les escadres de leur pays, à l'appui de créances fantastiques ? En fait, les gouvernements qui ont accepté de parler et d'agir en faveur de leurs « natio-

naux » ont dû parfois réduire eux-mêmes, dans leurs mémorandums, les chiffres des « réclamations » qu'ils présentaient. Mais on voit le vice du système : c'est que le gouvernement qui intervient s'arroge le pouvoir d'appuyer discrétionnairement s'il doit ou non apprécier les réclamations de ses clients, et s'il doit les faire valoir telles quelles, ou les réduire et suivant quel taux ; c'est qu'en définitive, si aucune instance internationale régulière n'est organisée, l'appréciation du droit des créanciers contre l'Etat étranger est faite unilatéralement par un Etat qui est présumé intéressé dans l'affaire, puisqu'en intervenant il affirme implicitement qu'il se considère comme lésé par le tort fait à ses nationaux.

2°) Les réclamations diplomatiques des Etats intéressés pourraient cependant être admises, si elles s'exerçaient d'une façon discrète et courtoise, si les États réclamants s'abstenaient de tout procédé d'intimidation vis-à-vis des pouvoirs locaux, s'ils consentaient à un examen contradictoire et impartial des griefs de leurs nationaux, si enfin et surtout ils se montraient constamment soucieux de respecter l'indépendance de l'Etat local. Mais, en pratique, les réclamations diplomatiques des grandes puissances se sont fréquemment transformées, sur le terrain financier, en « interventions » caractérisées, en ingérences impératives dans les affaires de l'Etat débiteur, et elles ont abouti à restreindre, soit temporairement, soit d'une façon permanente, l'indépendance de cet Etat : un « contrôle financier » à l'égyptienne est le terme logique de ces interventions, — logique, car si un Etat se déclare incapable de payer ses créanciers étrangers à raison du mauvais état de ses finances, et si une longue expérience a démontré que la crise financière a des causes profondes dans l'état politique du pays, les puissances intervenantes estiment volontiers qu'elles ne peuvent protéger d'une façon efficace les intérêts pécuniaires de leurs nationaux

qu'en assumant elles-mêmes l'œuvre de réorganisation financière et politique de l'Etat « malade ». On peut donc soutenir que l'ordre international commande en certains cas de telles interventions : mais elles sont certainement incompatibles avec l'indépendance des Etats qui les subissent ; en outre, elles sont d'autant plus contraires à l'équité internationale qu'elles s'exercent normalement contre de petits Etats, incapables de se défendre contre les réclamations même excessives des grandes puissances ; qu'enfin les Etats forts recourent à ce procédé ou s'en abstiennent au gré des circonstances politiques, suivant l'adversaire à qui ils ont affaire : empressés à protéger leurs nationaux contre l'Empire ottoman ou le Vénézuéla, passifs quand le Portugal est en cause.

3°) S'il le faut enfin, si l'Etat débiteur ne cède pas aux ultimatums diplomatiques, on emploie la force. Les puissances européennes se coalisent contre l'Etat récalcitrant, elles concentrent leurs escadres, elles bloquent les ports vénézuéliens. Peut-on admettre en droit international ce recours à la force, ce « recouvrement coercitif » des dettes publiques d'un Etat ? — Non, d'après la « doctrine de Drago ».

Suivant notre opinion, on ne peut s'arrêter, pour adhérer à la doctrine de Drago, à certains des arguments que l'homme d'Etat argentin a fait valoir à l'appui de sa thèse : notamment à l'idée que l'action coercitive des puissances tierces serait inadmissible contre l'Etat débiteur parce que les Etats tiers n'ont pas à intervenir en faveur d'intérêts d'ordre privé, et qu'ils n'auraient pas le droit de critiquer les « actes de souveraineté » par lesquels l'Etat débiteur aura décrété ou réglé sa banqueroute. Nous avons dû reconnaitre, au contraire, que les Etats tiers peuvent intervenir dans une certaine mesure en faveur de leurs nationaux lésés, et se plaindre auprès de l'Etat débiteur des actes qui ont occasionné la

lésion, même quand ces actes sont des actes de souveraineté. Car, s'il est vrai que l'Etat débiteur agit comme souverain pour emprunter et pour régler unilatéralement les conséquences de l'emprunt, il est vrai aussi qu'il peut, par de tels actes, encourir une responsabilité internationale. La question n'est donc pas de savoir si l'Etat des créanciers peut intervenir, mais par quels procédés il peut intervenir, spécialement s'il peut employer des moyens de coercition contre l'Etat débiteur.

Il n'y a pas non plus à s'arrêter à cet argument que l'emploi de la force est illégitime contre l'Etat débiteur, parce qu'en règle générale le droit interne des Etats civilisés n'admet aucune voie d'exécution forcée contre l'Etat, et parce que, rationnellement, le recours aux procédures exécutoires qui fonctionnent contre les particuliers ne se conçoit pas contre un Etat souverain. Les « actions coercitives » comme le « blocus de guerre » établi au Vénézuéla n'ont en effet aucun rapport avec les procédures que réglemente le droit privé. Dans son récent article (1), le Dr Drago observe qu'il ne faut pas confondre les procédures exécutoires (*procedimientos*) du droit privé avec les procédés exécutoires (*procederes*) comme ceux qu'admet le droit des gens : la guerre en première ligne. Mais précisément les actions coercitives exercées non par des particuliers, mais par des Etats, les actions militaires dirigées contre les pouvoirs publics et contre la richesse nationale de l'Etat débiteur, ne peuvent être considérées comme des *procedimientos* de droit privé, ce sont des *procederes* de droit public : et, par là-même, la question de la légitimité internationale de pareils *procederes* n'est pas résolue par cette constatation pure et simple qu'aucune procédure exécutoire, aucun *procedimiento* de droit privé n'est admis-

(1) V. ci-dessus, p. 23.

sible contre les Etats souverains. On peut dire au contraire que si, en fait, les gouvernements respectifs des créanciers lésés recourent à des moyens de coercition exceptionnels et officiels contre l'Etat débiteur, c'est précisément parce que les créanciers ne peuvent, en qualité de simples particuliers, parce qu'ils sont en face d'une « entité souveraine », recourir à aucune voie de droit régulière.

Ceci posé, les adversaires de la doctrine de Drago font valoir un argument qui paraît péremptoire au premier abord : l'emploi de la force peut bien être, disent-ils, contraire à l'équité internationale ; si, en effet, d'une manière générale les déclarations diplomatiques de caractère impératif paraissent compromettre la dignité et l'indépendance de l'Etat local, et si ces réclamations sont souvent mal fondées en droit, on doit reconnaître que l'Etat qui appuie par des démonstrations navales et par des blocus dits « pacifiques » ou dits « de guerre » les ultimatums de ses diplomates attente à l'indépendance de l'Etat qu'il prétend contraindre. Mais comment, dans l'état actuel du droit international, condamner de tels procédés, puisque le droit international admet, dans les rapports des Etats souverains, la plus énergique des actions coercitives, la guerre ? C'est le raisonnement que le professeur Westlake opposait en 1903 à la doctrine de la Note argentine, lors de la consultation Calvo. Condamner l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques, « cela équivaudrait à dire que la guerre, qui est une procédure exécutoire (procédure ou procédé, peu importe, puisque le terme de procédure est employé ici par analogie) pour soutenir les réclamations des nations, n'est jamais juste » (1). Qu'étaient-ce en effet que les mesures de coercition employées

(1) V. Westlake, dans Drago, *La Republica Argentina y el caso de Venezuela*, p. 23.

contre le Vénézuéla par les puissances bloquantes, sinon des actes de force comparables à ceux qu'accomplit un belligérant régulier, on dirait volontiers des actes de petite guerre ? Le blocus établi au Vénézuéla fut considéré comme un « blocus de guerre », — peut-être il est vrai par une sorte de fiction juridique (1) ; la sentence de la Cour de la Haye a qualifié les actes des puissances bloquantes d'« opérations de guerre », « de guerre ». Régulièrement, d'après les principes du droit international contemporain, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie auraient pu faire la guerre au Vénézuéla pour obtenir les satisfactions qu'elles réclamaient impérativement : elles ont pu, à plus forte raison, procéder à une sorte de guerre atténuée, engager une action militaire proportionnée à la faiblesse de l'adversaire qu'elles voulaient contraindre et à l'importance secondaire des intérêts qu'elles faisaient valoir.

En définitive, on le voit, la discussion de la doctrine de Drago soulève un problème de droit des gens théorique : quelle doit être la sanction des obligations internationales des Etats, spécialement dans l'hypothèse où la responsabilité internationale d'un Etat surgit à propos d'intérêts privés ? En pareil cas, que cette responsabilité soit « délictuelle » ou « contractuelle » à l'origine, que l'Etat qui assume la protection de ses nationaux poursuive la réparation de « dommages » subis par eux ou qu'il prétende contraindre l'Etat adverse à l'accomplissement d'« engagements pécuniaires » et notamment au payement de ses « dettes publiques », l'Etat réclamant peut-il procéder *impérativement*, « se faire justice » par la force ? Ne devrait-il pas plutôt soumettre le litige à une juridiction internationale, qui le solutionnerait juridi-

(1) Basdevant, *op. cit.*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI (1904), p. 413.

quement, contradictoirement et impartialement ? Guerre ou arbitrage international ?

Avant de poser ce problème théorique, il faut cependant élucider la question en droit positif : est-il rigoureusement vrai de dire que la guerre et l'emploi de la force sans guerre caractérisée soient légitimes pour le recouvrement des dettes extérieures des Etats ? — Si le droit international admet encore la guerre comme une solution inévitable de certains conflits internationaux, et si en fait il dépend toujours d'un Etat de déclarer la guerre à un autre Etat pour une cause quelconque, il est presque unanimement admis cependant que le recours à la guerre n'est pas toujours légitime de la part de l'Etat qui prend une telle initiative. La guerre, moralement choquante dans une *civitas gentium* civilisée, et matériellement onéreuse pour les Etats belligérants et pour les Etats neutres eux-mêmes, doit rester une procédure suprême à laquelle les Etats ne recourront qu'à défaut de toute autre solution de leurs conflits. Il y a donc des causes de guerre légitimes et des causes illégitimes. Et l'on peut dire que le recours à la guerre est illégitime : 1° de la part de l'Etat qui fait la guerre pour soutenir et imposer des prétentions politiques qu'il sait lui-même excessives, et commet ainsi une pure agression internationale ; 2° de la part de l'Etat qui, ayant ou croyant avoir le droit pour lui dans un litige international, se refuse à tout règlement pacifique du litige, alors que l'objet du litige n'est pas suffisamment grave pour justifier une lutte militaire (1). Il y a certainement une tendance, dans le droit des gens moderne, à restreindre toujours davantage la notion du *casus belli*, à considérer qu'*un Etat ne doit pas employer la « procédure » extrême de la guerre pour faire*

---

(1) Fiore, *Droit international codifié*, art. 930; Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 53.

valoir les réclamations internationales les mieux fondées, si ces réclamations ne sont pas de celles qui, par leur nature, par leur gravité, paraissent échapper à tout règlement pacifique, et si l'Etat adverse ne s'est pas définitivement refusé à un tel règlement. Or, il semble que les réclamations qu'un Etat élève en faveur d'intérêts d'ordre privé et pécuniaire, pour assurer la protection du patrimoine de quelques-uns de ses nationaux, rentrent, au point de vue international, dans la catégorie de ces *minima* qui ne sauraient constituer des *casus belli*, à moins de circonstances politiques exceptionnelles. — D'autre part, en admettant que le recours à la guerre soit légitime en pareil cas, on ne saurait en conclure qu'*à plus forte raison* l'emploi de la force sans guerre caractérisée est licite : car les « actions coercitives » ont quelque chose d'équivoque qui les rend plus dangereuses, à certains égards, qu'une guerre régulière. D'abord, l'« action coercitive » peut s'engager plus aisément et presque à la légère. Comme certaines expéditions coloniales, les « démonstrations navales » sont décidées sans discussion publique, dans le secret des Conseils des ministres. Ces opérations n'ont pas franchement le caractère militaire, elles doivent au contraire se poursuivre sans violences : mais il suffira en fait du zèle de quelque *Panther* belliqueuse pour bombarder un fort San Carlos. En définitive, une sorte de petite guerre peut s'engager, irrégulièrement, sournoisement, et malgré l'opinion publique des pays qui poursuivent une telle action (1), à l'occasion de réclamations internationales pour lesquelles un Etat civilisé n'aurait peut-être pas osé faire une déclaration de guerre régulière. N'a-t-on pas dit que nombre de guerres seraient

---

(1) On sait qu'en Angleterre l'action coercitive contre le Vénézuéla fut très critiquée, presque impopulaire. V. des extraits des débats à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords dans Drago, *La Republica Argentina, etc.*, p. 57-112.

évitées, si la coutume internationale prescrivait impérieusement aux Etats de ne recourir à la guerre qu'après avoir soumis leurs griefs à un Congrès international ou à quelque organe analogue qui arbitrerait si la guerre est ou non inévitable (1), et de n'engager les opérations militaires qu'après une déclaration de guerre régulière (2) ? Inversement, un Etat recourra à des violences internationales sans nécessité urgente et presque allègrement, s'il échappe à l'odieux d'une offensive inutile ou injuste en décorant la petite guerre qu'il engage de l'épithète pacifique d'« action coercitive ». Il en est ainsi notamment lorsqu'il s'agit de grandes puissances en présence d'Etats faibles, incapables de toute défense militaire sérieuse. Une puissance comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne hésiterait à déclarer régulièrement la guerre à une République sud-américaine comme le Vénézuéla, mais ces puissances recourent d'autant plus volontiers à des procédés de coercition tels que la démonstration navale et le blocus dit ou non pacifique parce qu'elles paraissent user ainsi de modération, et savent cependant que par ces procédés d'intimidation elles atteindront le même but que par une guerre contre une grande puissance : contraindre la volonté de l'Etat adverse. Les actions coercitives sont donc, en ce sens, plus dangereuses que la guerre internationale, parce qu'elles sont d'un emploi plus facile. Mais, inversement, il faut reconnaître que ces procédés sont en harmonie avec le principe directeur du droit de la guerre moderne : *contraindre la volonté de l'Etat adverse par un minimum d'action militaire*, ne recou-

---

(1) Fiore, *op. cit.*, art. 930 et 850.

(2) Sur la nécessité de la déclaration, V. dans la *Revue générale de droit international public*, t. XIV (1907), p. 302, la chronique des faits internationaux sur la guerre entre le Japon et la Russie, de M. Francis Rey, et la bibliographie citée, p. 306, note 2, et 307, notes 2 et 3. — [Voir dans l'Acte général de La Haye du 18 octobre 1907, la Convention relative à l'ouverture des hostilités.]

rir à la violence que dans la mesure où il le faudra pour obtenir satisfaction. Les actions coercitives, guerres atténuées, semblent indiquées là où la faiblesse de l'adversaire rend une guerre régulière manifestement inutile, et par suite odieuse.

Donc et en résumé, le droit international positif ne paraît pas admettre actuellement de solution absolue sur la question du recouvrement « compulsif » des dettes des Etats. D'une part, il semble qu'il y a une certaine disproportion entre l'insignifiance politique de tels litiges et la gravité des mesures de force auxquelles prétend recourir l'Etat des créanciers. Mais, d'autre part, l'action coercitive, procédé de contrainte atténuée, parait, malgré ses inconvénients, mieux adaptée que la guerre à la solution de ces litiges, et on hésite à interdire aux grandes puissances de parler impérativement à certains petits Etats et d'appuyer leurs ultimatums par le canon de leurs escadres. La Cour de la Haye, en admettant le droit de préférence des puissances bloquantes pour le payement de leurs créances contre le Vénézuéla, a reconnu implicitement que les Etats avaient le droit de recourir à la force contre l'Etat qui a manqué à ses engagements pécuniaires, qu'ils y avaient même intérêt, puisque par ce moyen ils acquéraient des droits supérieurs à ceux des puissances non contraignantes. Sans doute, la sentence du 22 février 1904 a été critiquée par de nombreux jurisconsultes (1), et ses considérants sont insuffisants à justifier une thèse qui est par nature anti-juridique, puisqu'elle implique que, dans les rapports internationaux, les droits s'acquièrent et se conservent par la force. Il reste néanmoins que des arbitres éminents ont approuvé l'attitude internationale des puissances blo-

(1) V. notamment, Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de la Haye*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. XIII (1906), p. 496.

quantes, et qu'il y a ainsi une sorte de préjugé contre la doctrine de Drago.

Sur le terrain du droit international théorique, il n'en va plus de même.

Quand un Etat a engagé sa responsabilité internationale, directement vis-à-vis de particuliers étrangers en manquant à des engagements contractuels, et indirectement, par là même, vis-à-vis des Etats auxquels ressortissent les créanciers impayés, les Etats qui veulent, dans l'intérêt de leurs nationaux, adresser des réclamations à l'Etat débiteur, devraient recourir non à la force — guerre ou simple action coercitive, — mais à l'arbitrage international.

Le défaut capital des procédés de coercition, ce n'est pas tant l'emploi de la force en lui-même que les risques d'injustice internationale qui sont inhérents à de tels procédés. L'Etat débiteur peut toujours, en effet, échapper aux violences qui le menacent ou qu'il commence à subir en cédant aux injonctions de l'Etat contraignant, en lui donnant les satisfactions qu'il réclame, — encore que les prestations ainsi exigées soient parfois matériellement impossibles, d'autant plus impossibles que la loyauté de l'Etat défaillant aura été grande, qu'il n'aura recouru à la banqueroute qu'à la dernière extrémité. Mais, quand l'Etat des créanciers appuie leurs *claims* par le canon, il prétend arbitrer lui-même la légitimité et le montant des créances qu'il fait valoir, et il y a chances, en fait, pour que cette appréciation unilatérale soit moins impartiale que celle qui émanerait d'une juridiction internationale. Au surplus, les litiges relatifs à l'acquittement des engagements contractuels des Etats, et spécialement à l'exécution de leurs emprunts publics, n'appartiennent-ils pas éminemment au domaine de l'arbitrage international ? Ce ne sont sans doute pas de ces conflits politiques qui semblent encore insusceptibles de règlement arbitral, parce qu'ils

mettent en cause l'honneur, l'intégrité territoriale ou l'indépendance des Etats en présence : à l'égard de l'Etat demandeur notamment, ils n'ont jamais ce caractère. Si, au contraire, aux termes de l'article 16 de la convention de la Haye, l'arbitrage est le moyen le plus efficace et le plus équitable de régler les litiges internationaux non résolus par les voies diplomatiques, « dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales », le « contentieux des emprunts d'Etats » est du domaine de l'arbitrage international, puisque les litiges internationaux qui surgissent à cette occasion sont d'ordre juridique (1), puisqu'il s'agit avant tout d'assurer l'exécution de ces « contrats d'emprunt » que certains jurisconsultes voudraient assimiler à des traités internationaux. En fait, nous l'avons vu, les praticiens qui réclament une protection juridique plus efficace pour les porteurs des titres des emprunts d'Etats demandent précisément que les questions litigieuses entre l'Etat débiteur et les Etats adverses parlant au nom des créanciers soient soumises à l'arbitrage (2). Et c'était l'opinion de plusieurs jurisconsultes éminents dans la consultation Calvo de 1903 : les litiges relatifs à l'inexécution des emprunts d'Etats doivent être solutionnés par voie d'arbitrage international (3).

---

(1) [Je crois, après nouvelles réflexions, que cette opinion ne peut être admise qu'avec certaines réserves. Voir plus loin mon étude sur la convention du 18 octobre 1907.]

(2) Lewandowski. *op. cit.*, p. 51.

(3) [Cpr., pour l'hypothèse de responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers sur leur territoire, le règlement et les vœux de l'Institut de Droit international (Session de Neuchatel, septembre 1900) : « Le recours aux Commissions internationales d'enquête et aux tribunaux internationaux est en général recommandé pour tous les différends qui pourront surgir à cause de dommages soufferts par des étrangers au cours d'une émeute, d'une insurrection ou d'une guerre civile. » (Vœu n° 2, *Annuaire,* tome XVIII, p. 256).

Inversement, la guerre et l'action coercitive, qui en est une forme atténuée, devraient être considérées comme des « procédures internationales » illégitimes quand il s'agit de différends de cette nature. Suivant un idéal de justice internationale qui paraît encore lointain, aucune guerre ne devrait s'engager entre Etats civilisés sans qu'une autorité impartiale, telle qu'une suprême Cour d'arbitrage, ait apprécié les griefs respectifs des Etats rivaux. La guerre ne sera compatible avec le respect des droits des Etats, elle ne sera une véritable garantie de ces droits, que le jour où elle sera réduite au rôle de « voie d'exécution » du droit international, le jour où un Etat fera la guerre non pour « faire valoir » ses droits, pour transformer en droits des prétentions souvent contraires au droit, mais pour imposer à un adversaire récalcitrant l'exécution d'une sentence arbitrale qui a déclaré ses droits. Mais dès maintenant, avant qu'un tel idéal se réalise, on peut soutenir que, dans certaines espèces internationales, la guerre est particulièrement choquante, que l'arbitrage devait être le seul mode de règlement admis entre Etats civilisés pour de pareils litiges. Il en est ainsi notamment pour les litiges qui, par leur nature et leur importance, ne semblent pas constituer des *casus belli* ; il en est ainsi, d'une manière générale, pour les conflits qui surgissent entre Etats de force inégale, lorsque la guerre s'engage sur des données matérielles telles que l'issue en peut être sûrement pronostiquée, que l'Etat le plus faible est militairement à la discrétion de son adversaire. Entre grands Etats, la guerre est forcément, et aujourd'hui plus que jamais, une aventure terrible et une

---

Cpr. aussi les observations présentées par J. Westlake à l'Institut de Droit international (Session de Hambourg 1891), sur la compétence des tribunaux dans les procès contre des Etats ou souverains étrangers : La juridiction des tribunaux ordinaires étant alors théoriquement et en tout cas pratiquement inadmissible (Voir plus haut, p. 82 et suiv.), le vrai remède est dans l'arbitrage. (*Annuaire*, tome XI, p. 425-426).]

opération aléatoire. Il s'ensuit que, pour échapper aux risques de la guerre, les grands Etats seront obligés de modérer leurs prétentions politiques et de se faire des concessions réciproques, si bien que la guerre, ou plutôt *l'éventualité de la guerre*, reste une garantie réelle des droits respectifs de ces Etats. Inversement, si la guerre éclate entre deux grands Etats, on peut présumer que le conflit avait des causes très graves, que les intérêts vitaux des deux peuples étaient en jeu et qu'aucun arbitrage pacifique ne pouvait empêcher un choc presque aussi inéluctable que le heurt de deux grandes forces naturelles. Mais, entre Etats de forces très inégales, la guerre est un procédé injuste et immoral, parce qu'elle peut dégénérer en expédition de piraterie politique, parce qu'il est toujours possible à un grand Etat de soutenir et de faire triompher matériellement les prétentions les plus absurdes, tandis qu'un petit peuple est impuissant à défendre par les armes ses droits les plus sacrés. *Pour les petits Etats, la guerre n'est jamais une garantie, elle est toujours une menace : et il en est de même des procédures coercitives* qu'une coalition de grandes puissances dirige contre un Etat affaibli et désorganisé pour exiger des satisfactions et des prestations souvent indues. Si cependant les petits Etats ont des droits comme les grands, s'ils ont droit au respect de leur indépendance et de leur territoire, il leur faut une garantie autre que la guerre, — *une garantie contre la guerre* et contre les procédés de contrainte impératifs. On n'en conçoit guère qu'une, l'arbitrage, le recours à une juridiction internationale qui solutionne en droit et non en fait, contradictoirement et non unilatéralement, le litige pendant entre grande puissance et petit Etat.

Il conviendrait donc de s'arrêter actuellement à cette formule : « *Un grand Etat ne peut employer la force pour contraindre un petit Etat à l'accomplissement de ses engagements*

internationaux, et notamment au payement de ses dettes publiques ; l'Etat débiteur n'est pas tenu de donner satisfaction immédiate aux réclamations diplomatiques de l'Etat adverse : mais il peut demander le recours à l'arbitrage, et l'Etat réclamant doit l'accepter. »

Le vote d'une convention internationale ou d'un article qui consacrerait ces principes ne serait-il pas du ressort de la seconde Conférence de la Paix ? (1)

---

(1) [La convention votée à la Haye sur la proposition du général Horace Porter a réalisé ce vœu. Voir plus loin le texte de cette convention et les discussions auxquelles elle a donné lieu à la conférence de la Haye, ainsi que notre étude critique.]

III

La doctrine de Drago et la doctrine de Monroe.

Jusqu'ici nous avons négligé systématiquement de nous placer, pour apprécier la « doctrine de Drago », au point de vue spécial qui a préoccupé les jurisconsultes sud-américains; la situation spéciale que le Nouveau-Monde aurait vis-à-vis de l'Europe, les privilèges que les Républiques sud-américaines revendiquent au nom de la doctrine de Monroe.

C'est par là cependant que la doctrine de Drago a inquiété et scandalisé l'Europe, à tort peut-être. Pour soutenir en effet que le « recouvrement compulsif » des dettes publiques des Etats est illégitime, l'ancien ministre argentin ne s'est pas appuyé seulement sur des considérations de droit des gens général et de haute justice internationale, comme nous avons tenté de le faire nous-même. Le Dr Drago a surtout insisté sur l'idée que les actions coercitives dirigées par l'Europe contre les Etats en banqueroute de l'Amérique australe sont incompatibles avec la doctrine de Monroe, et par là même contraires au « droit international américain ».

Il convient donc de rechercher si la doctrine de Drago est le corollaire de la doctrine de Monroe, et de définir les liens qui existent entre la double doctrine américaine, doctrine de Monroe et doctrine de Drago, et les principes généraux du droit des gens, — entre le « droit international américain » et le droit international universel.

Il a été facile aux publicistes du Nouveau-Monde de montrer que la doctrine de Monroe, sinon dans sa lettre, du moins dans son esprit, justifie la doctrine de Drago.

Il est vrai qu'en 1902-1903, lors de l'action des puissances

bloquantes contre le Vénézuéla, le gouvernement américain affecta de croire que la doctrine de Monroe n'était pas engagée dans l'affaire. Déjà, dans son Message annuel de décembre 1901, le Président Roosevelt déclarait que, par la doctrine de Monroe, les Etats-Unis ne garantissaient aucun Etat du Nouveau-Monde « contre la répression que pouvait lui attirer son inconduite », — sauf le cas où cette répression « prendrait la forme d'une acquisition de territoire par une puissance non américaine » (1). Et dans le Message de 1902, — au moment des affaires du Vénézuéla, — le Président Roosevelt répétait que si les Républiques américaines n'avaient à craindre aucune agression de la part des Etats-Unis, « il appartenait à chacune d'elles de maintenir l'ordre dans ses frontières et d'y accomplir ses justes obligations envers les étrangers » (2). C'est à ces déclarations que se référait purement et simplement le secrétaire d'Etat Hay, dans la réponse courtoise, mais évasive qu'il faisait à la Note argentine du 29 décembre 1902 (3). Donc, suivant la doctrine nord-américaine de 1902, les Républiques américaines restaient responsables vis-à-vis des puissances européennes de leurs « méfaits » internationaux ; l'Europe pouvait intervenir, engager même une action coercitive aussi caractérisée que l'action collective des puissances bloquantes contre le Vénézuéla sans s'exposer à une contre-intervention des Etats-Unis, sans violer la doctrine de Monroe, pourvu que les puissances intervenantes s'abstinssent de tout établissement territorial sur le sol du Nouveau-Monde.

Il ne semble pas exagéré de dire cependant que *la doctrine de Drago est la conséquence logique et nécessaire de la doctrine de Monroe*. C'est la thèse que les hommes d'Etat argentins ont soutenue les premiers, mais que le gouvernement de

---

(1) Message du 3 décembre 1901.
(2) Message du 2 décembre 1902.
(3) *La República Argentina, etc.*, p. 11-12.

Washington a désormais faite sienne, en travaillant à faire inscrire la doctrine de Drago au programme du Congrès de Rio, en s'associant au vote de la motion émise par cette haute assemblée, et en prenant récemment l'initiative de demander l'addition de cette question au programme de la Conférence de la Haye.

Dans le discours qu'il adressait à Buenos-Aires au secrétaire d'Etat Root, le Dr Drago déclarait que la doctrine affirmée par la République argentine en 1902, était moins un principe juridique abstrait qu'une formule politique que les peuples sud-américains doivent soutenir par une sorte de nécessité vitale (1). — C'est actuellement presqu'un lieu commun de signaler les périls politiques qui menacent, dans le monde contemporain, l'indépendance et l'intégrité territoriale des Républiques sud-américaines. En un temps où la concurrence internationale est active entre grandes puissances pour la constitution de vastes empires coloniaux, où tous les « territoires sans maître » ont été occupés, hormis peut-être les banquises des régions antarctiques, et où les Etats d'Occident se sont disputé jusqu'au protectorat de ces royaumes asiatiques où la terre est déjà surpeuplée et où l'établissement d'une domination étrangère est toujours précaire, — on le soupçonne mieux peut-être depuis les événements de la guerre russo-japonaise, — l'Amérique du Sud peut attirer les convoitises européennes. Riche et vaste, mal peuplé et mal exploité, véritable pays neuf où la selve sauvage couvre plus d'espaces encore que la brousse des hinterlands africains, ce continent serait livré aux entreprises colonisatrices de l'Europe, si, politiquement, il n'appartenait pas aux Républiques indépendantes qui s'y sont constituées au XIXe siècle, et si tout établis-

(1) [V. plus haut la citation du principal passage de ce discours dans l'art. du Dr Drago, p. 37 .]

sement européen en Amérique du Sud n'était pas à la fois contraire aux principes du droit des gens et à la doctrine de Monroe. Comme le Dr Drago le remarquait dans sa Note officielle de 1902, les publicistes européens désignent déjà l'Amérique du Sud comme le théâtre obligé où les grandes puissances se disputeront la suprématie au cours du XXe siècle. C'est là notamment que se poursuivra *der Kampf um das Deutschtum* (1); c'est là que les fils de la Germanie grandissante qui cherchent à l'aventure, de par le monde, des territoires d'expansion, des colonies de peuplement, pourraient fonder une nouvelle Allemagne, l'Allemagne d'outre-mer qui déjà s'élabore dans les colonies « nationales » du Brésil méridional (2). Plus d'une fois déjà le « péril allemand » a inquiété les hommes d'Etat sud-américains, et c'est là certainement l'une des causes du panaméricanisme nouveau, de l'appel tacite que les Républiques sud-américaines font à la protection de ces Etats-Unis dont elles redoutaient presque, naguère, les entreprises impérialistes (3). C'est là aussi ce qui explique l'insistance des Etats-Unis à affirmer la doctrine de Monroe, suivant la formule un peu étroite que les gouvernants améri-

(1) Titre d'une collection de monographies publiée à Munich sur les Républiques sud-américaines.

(2) Orlando, *Panamericanismo*, Rio-de-Janeiro, 1905, p. 19 et suiv.

(3) On reconnaît aujourd'hui qu'il y a eu peut-être une certaine exagération dans les craintes formulées il y a quelques années à l'occasion du « péril allemand » en Amérique du Sud et spécialement au Brésil. [Mais ces craintes s'expliquaient aisément par la hardiesse même des articles de presse ou des livres de polémique politique qui envisageaient sérieusement le partage éventuel de l'Amérique du Sud (V. notamment l'ouvrage de Stead, *The americanization of the World*. — V. aussi sur les colonies germaniques du Rio Grande do Sul, G. Blondel, *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*, p. 200 (Rôle des Sociétés de colonisation et Sociétés patriotiques allemandes : *Hanseatische Kolonisations Gesellschaft*, *Sudamerikanische Kolonisations Gesellschaft*, *Aldeutscher Verband*, *etc.*) et pour plus de détails sur les colonies allemandes du Brésil, Orlando, *op. cit.*).]

cains donnent actuellement de la doctrine célèbre : interdiction à l'Europe de faire aucune acquisition territoriale sur le sol du Nouveau-Monde. Au premier abord, il peut paraître singulier que le gouvernement de Washington défende autoritairement à l'Europe de fonder des « colonies » en Amérique, d'y « occuper » des territoires, quand depuis quatre-vingts ans l'Europe paraît avoir reconnu l'indépendance des nations américaines et leur maîtrise sur leur propre sol, quand il n'y a plus un pouce de territoire juridiquement vacant des bouches du Yukon au Cap Horn. Mais les Américains connaissent les conditions actuelles de la politique internationale ; ils savent que si le partage théorique du globe est actuellement achevé, les frontières d'aujourd'hui ne sont pas nécessairement perpétuelles ni les souverainetés de tous les Etats également respectables, et que, si l'ère des expansions coloniales en territoire libre est définitivement close, les colonisations de l'avenir doivent être des entreprises de conquête, des opérations de démembrement territorial : les maîtres de Porto-Rico et des Philippines savent que les « dépendances » ne s'acquièrent pas toujours par « première occupation » ; et ils croient ainsi opportun de parler haut pour protéger l'intégrité du Nouveau-Monde, pour prévenir la transformation du Vénézuéla ou du Rio Grande do Sul en « dépendances allemandes ».

Il paraît donc actuellement de l'intérêt des Républiques sud-américaines d'adhérer sans réserves à la doctrine de Monroe, qui protège le sol américain contre les conquêtes européennes. Or, si les peuples des deux continents américains entendent maintenir solidairement la formule de la doctrine de Monroe : interdiction aux Etats européens de tout établissement au Nouveau-Monde, — logiquement ils doivent s'approprier la doctrine de Drago, car *les actions coercitives occasionnées par les faillites d'Etat tendent éventuellement au démembrement territorial de ces Etats ou à la restriction de*

leur indépendance. Il est constant en effet qu'à notre époque, s'il advient qu'une grande puissance médite une entreprise d'expansion territoriale, elle évite systématiquement d'avouer ses projets, et s'abstient en tout cas d'une agression brutale qui paraîtrait trop nettement contraire aux principes modernes du droit des gens. Il faut une occasion qui autorise l'ouverture des violences, et un prétexte juridique qui masque l'ambition conquérante. Les réclamations diplomatiques en faveur de nationaux lésés fournissent précisément l'occasion et le prétexte. Il serait contraire au droit international de déclarer régulièrement la guerre au Vénézuéla pour lui prendre une province ou un port, mais il sera légitime d'employer la force pour contraindre cet Etat à payer ses dettes publiques, et à cette occasion les puissances contraignantes dirigeront des opérations militaires contre l'Etat « récalcitrant », saisiront ses douanes et occuperont ses ports, usurperont l'administration de ses finances, et resteront finalement les maitres politiques du pays par le moyen d'un « contrôle financier international » ou par un de ces procédés qui établissent indirectement la suprématie d'une nation « organisatrice » sur un peuple « incapable de *self-government* », qui, tout en laissant à l'Etat local une indépendance nominale, l'asservissent en fait au *control* d'une puissance étrangère. Ce n'est pas gratuitement que la Note argentine de 1902 dénonçait le procédé de l'intervention financière comme « le moyen le plus simple pour aboutir à la mainmise et à la substitution des autorités locales par les gouvernements européens » (1).

---

(1) [On peut remarquer d'ailleurs que tous les systèmes imaginés pour assurer « la protection juridique » des créanciers étrangers d'un Etat aboutissent, — et doivent aboutir en fait pour être efficaces — à une restriction des prérogatives normales de la souveraineté de l'Etat débiteur. Ainsi le procédé des « garanties spéciales » qu'un Etat offrira aux souscripteurs d'un emprunt extérieur, n'a de valeur pratique que si l'Etat emprunteur consent à céder à des représentants étrangers

Pour tenter cependant de concilier la pratique des interventions financières avec la doctrine de Monroe, on pourrait s'arrêter à la formule du Message nord-américain de 1901 : que les puissances européennes peuvent exercer une action coercitive contre les Républiques de l'Amérique latine, à propos de leurs dettes publiques et engagements pécuniaires de toute nature, pourvu que l'intervention européenne ne prenne pas la forme d'une « acquisition de territoire ». — Mais, si le gouvernement nord-américain a pu soutenir cette thèse il y a quelques années, — surtout pour éviter de s'immiscer dans l'imbroglio vénézuélien, — n'est-il pas manifeste que c'est là restreindre d'une façon étrange les conséquences de la doctrine de Monroe ? D'abord, en pratique, où sera la limite entre l'annexion caractérisée, qui constituerait une violation certaine de la doctrine de Monroe, et l'occupation ter-

---

délégués par les porteurs de titres l'administration des revenus d'Etat (douanes, monopoles, etc.) « spécialement » affectés au service de l'emprunt (Ex. : emprunt marocain de 1904). Car la clause d'affectation spéciale ne signifie rien si l'Etat débiteur, restant intégralement maître de l'administration de ses revenus, — y compris ceux qui auront été « spécialement affectés » — peut à un moment quelconque, sous le prétexte d'une nécessité politique qui peut être d'ailleurs très réelle, déclarer par loi ou par décret la « suspension provisoire » des garanties promises aux créanciers, comme il déclare « la suspension provisoire » du service de l'emprunt. Les revenus spécialement affectés n'ont « une véritable valeur de garantie que si leur administration reste étrangère à l'Etat débiteur », s'ils sont « administrés d'une façon autonome par les délégués des porteurs » (Wuarin, *op. cit.*, p. 46-49). Mais on ne peut être surpris que les Etats hésitent à consentir ainsi « des pouvoirs de contrôle ou d'administration aux souscripteurs de l'emprunt » et croient leur « fierté nationale » engagée dans la question, car l'établissement d'une administration financière étrangère sur le territoire d'un Etat, qu'elle ait ou non le caractère d'une Commission internationale officielle, équivaut d'une façon certaine à la suppression de l'indépendance politique de l'Etat débiteur. *Un Etat indépendant est maître de ses finances :* et rien ne montre rien que la souveraineté de l'Etat est engagée dans l'émission et l'exécution des emprunts qu'il « contracte » (Cf. plus haut, p. 75-76, note).]

ritoriale indirecte qui resterait licite? Faudra-t-il interdire l'acquisition d'un port ou d'une station de charbon par un Etat européen en quelque point stratégiquement sans valeur du littoral sud-américain, et tolérer l'établissement d'un *control* qui, en fait, asservirait un Etat sud-américain tout entier au protectorat d'une puissance européenne? Cela serait une absurdité politique : et cela serait une interprétation singulière de la doctrine de Monroe. Si, en effet, à l'heure actuelle, suivant la formule même que nous dictent les Etats-Unis, nous entendons surtout la doctrine de Monroe en ce sens que l'Europe ne doit pas acquérir de territoires en Amérique, la doctrine de Monroe a certainement eu, à l'origine, une portée plus haute. Comme l'écrivait récemment le Dr Drago, elle fut pour les deux Amériques « une formule d'émancipation et de défense » : la charte d'affranchissement superbe du Nouveau-Monde. En réplique aux prétentions des métropoles d'Europe, qui voulaient maintenir à perpétuité l'allégeance politique et le servage économique de leurs colonies d'outre-mer, les hommes d'Etat de Washington proclamèrent que désormais les peuples des deux Amériques constituaient des nations libres et indépendantes, affranchies de tout contrôle européen, maîtresses de régler elles-mêmes leurs destinées sans intervention étrangère. Non seulement ils invitaient l'Europe à s'abstenir à l'avenir de toute entreprise colonisatrice en terre américaine, mais ils lui ordonnaient de renoncer intégralement à la suprématie politique qu'elle exerçait naguère sur l'hémisphère occidental. L'Europe devait donc, suivant l'esprit de la doctrine de Monroe, non seulement reconnaître l'indépendance des peuples américains, ratifier le fait accompli de l'émancipation, mais traiter les jeunes Républiques américaines, dans les relations internationales, comme Etats pleinement souverains, juridiquement égaux aux Etats de l'Ancien Monde. Or, il n'en est pas ainsi avec le procédé systématique des interventions finan-

cières, qui tend à reléguer les Républiques américaines au rang de ces Etats « semi-civilisés » auxquels l'Europe ne semble octroyer qu'une reconnaissance internationale « partielle » (1), en s'arrogeant vis-à-vis d'eux des prérogatives exceptionnelles de contrôle politique. C'est l'une des idées sur lesquelles les publicistes sud-américains insistent le plus volontiers, et avec raison. Je ne sais même si cette supposition est exacte, mais il me semble que c'est là qu'il faut chercher le motif de l'initiative courageuse que la République Argentine a prise en face de l'Europe, par l'organe d'un ministre éminent. Pourquoi, en effet, un Etat comme la République Argentine s'est-il ému de l'action coercitive que les puissances bloquantes dirigeaient contre le Vénézuéla ? Est-ce parce que l'Argentine elle-même pouvait entrevoir le jour où elle serait impuissante à payer les intérêts de sa dette extérieure, et parlait-elle en vue d'une telle éventualité, pour revendiquer le droit de manquer à ses engagements sans s'exposer aux canons allemands, anglais ou français ? Une telle supposition serait absurde dans l'état actuel des finances argentines, et il faut dire au contraire que seul un Etat prospère comme l'Argentine du xx[e] siècle pouvait prendre la défense du Vénézuéla et soutenir la doctrine de Drago sans être accusé de plaider *pro domo suâ* (2). Mais les hommes d'Etat argentins ont parlé par esprit de solidarité continentale, parce qu'ils ressentaient l'injure que l'Europe fait à l'Amérique du

---

(1) On sait que Lorimer (*Principes de droit international*, p. 69) distingue dans l'humanité « trois sphères concentriques » : humanité civilisée, barbare et sauvage, qui ont droit à la reconnaissance politique « plénière », à la reconnaissance politique « partielle » et à la reconnaissance « naturelle » ou purement humaine.

(2) En fait, les journaux européens, spécialement la presse financière, ont affecté de croire que l'Argentine revendiquait pour elle-même le droit éventuel à la banqueroute, et les nobles paroles du D[r] Drago ont provoqué des commentaires aussi désobligeants qu'injustifiés.

Sud, en recourant, à l'égard des Républiques de ce continent, à des procédés dont l'emploi serait impossible entre Etats européens. Lorsqu'en effet les puissances européennes lancent leurs escadres contre le Vénézuéla insolvable, elles agissent comme elles le feraient vis-à-vis de l'Egypte, vis-à-vis du Maroc, vis-à-vis d'Etats que nous ne traitons pas en égaux dans la communauté internationale, mais que nous considérons, et non sans raison parfois, comme des Etats peu civilisés auprès desquels il faut appuyer toute réclamation diplomatique par « le classique procédé de la démonstration navale », où seule d'ailleurs notre intervention peut rétablir l'ordre politique et financier, et où nous nous arrogeons le droit d'intervenir. Qu'un pays comme le Vénézuéla, livré à la dictature d'un Castro, soit profondément désorganisé et incapable de parvenir par lui-même à la dignité d'Etat civilisé, cela est possible. Mais appartient-il pour cela à l'Europe d'exercer sur ce pays ou sur tout autre peuple sud-américain une tutelle analogue à celle qu'elle impose aux Empires musulmans ? C'est ce que l'Argentine a voulu contester solennellement : et un tel langage, bien loin d'être en contradiction avec l'esprit de la doctrine de Monroe, en est au contraire la conséquence logique. Qu'en effet l'Europe puisse employer la force contre les Etats sud-américains pour les contraindre au payement de leurs dettes publiques sans que cette intervention prenne nécessairement la forme d'une occupation de territoire ou y conduise, c'est possible ; que l'Argentine et les principales Républiques de l'Amérique du Sud aient actuellement un crédit assez solide sur les marchés européens, et n'aient pas à redouter d'interventions financières immédiates, cela importe peu : il reste toujours la tendance des grandes puissances européennes à s'immiscer dans les affaires internes des Etats sud-américains, à y « avoir leur dire » et à y parler haut : et cela seul est contraire à la doctrine de Monroe, et cela seul a pu alarmer les Etats qui, comme l'Ar-

gentine, semblent immédiatement à l'abri des « actions coercitives » et des « blocus de guerre ». Les interventions européennes contre un Etat sud-américain quelconque violent la doctrine de Monroe, parce qu'elles affirment la prééminence de l'Europe sur l'Amérique du Sud, parce que l'Europe s'arroge le droit d'apprécier elle-même la valeur des griefs qu'elle a contre les Etats sud-américains, et d'obtenir par la force les satisfactions qu'elle réclame. L'Argentine donc proclame la doctrine de Drago pour compléter la doctrine de Monroe : et elle joue ainsi dans l'hémisphère austral un rôle analogue à celui que les Etats-Unis assumèrent il y a plus de trois quarts de siècle. Aux temps du Président Monroe, les Etats-Unis, qui étaient alors la seule République organisée du Nouveau-Monde, avaient revendiqué pour les autres peuples américains le droit au *self-government,* et ils s'étaient déclarés solidaires de ces peuples pour les protéger contre la domination européenne. De même l'Argentine contemporaine, après avoir elle-même réorganisé ses finances et consolidé son crédit, revendique l'indépendance financière pour l'ensemble du Nouveau-Monde, même pour les Républiques qui ont encore de mauvaises finances, et cela pour écarter le péril des ingérences européennes, et en se solidarisant avec tous les peuples sud-américains. La doctrine de Drago développe la doctrine de Monroe et l'étend aux rapports économiques de l'Europe et de l'Amérique.

IV

Valeur internationale des doctrines de Monroe et de Drago.

S'il est vrai que la « doctrine de Drago » est une conséquence logique de la doctrine de Monroe, faut-il en conclure qu'elle a une valeur exceptionnelle dans les rapports internationaux, qu'elle s'impose à l'Europe d'une façon plus impérieuse encore que si les protagonistes de la nouvelle doctrine se bornaient à établir, comme nous avons tenté de le faire, qu'il est conforme au droit des gens général d'admettre que l'emploi de la force est illégitime pour le recouvrement des dettes publiques des Etats et que les puissances qui veulent assurer la protection des intérêts pécuniaires de leurs nationaux en appuyant leurs réclamations auprès de l'Etat débiteur doivent non décréter unilatéralement la valeur de telles réclamations, mais les soumettre à l'appréciation impartiale d'une juridiction d'arbitrage international ?

Il faut reconnaître d'abord qu'en fait l'incorporation de la doctrine de Drago à la doctrine de Monroe en augmente la valeur dynamique vis-à-vis des puissances européennes, puisque celles-ci ne peuvent méconnaître la doctrine de Drago sans violer indirectement la doctrine de Monroe, sans s'aventurer sur un terrain où, suivant l'expression même du Dr Drago, « la politique traditionnelle de l'une et l'autre Amérique ne transigera jamais » (1). Il n'est donc pas indifférent de constater qu'actuellement, en Amérique du Nord comme

(1) [Voir ci-dessus Drago, p. 60.]

en Amérique du Sud, l'opinion publique incline non seulement à admettre le principe juridique de la doctrine de Drago, mais à voir dans cette doctrine « un principe général de politique vivante » (1), — comme la doctrine de Monroe, dont elle est le complément pratiquement indispensable. Et, à cet égard, il faut signaler et la motion votée à la Conférence panaméricaine de Rio-de-Janeiro, et l'accueil généralement favorable (2) fait désormais à la doctrine de Drago par la presse quotidienne des deux Amériques, et les déclarations officielles du gouvernement nord-américain (3).

Mais la position prise par les publicistes américains, qui volontiers invoquent la doctrine de Monroe pour justifier la doctrine de Drago, a contribué peut-être au discrédit apparent dont la formule argentine semble actuellement frappée dans certains milieux européens. Sans rechercher si la doctrine de Drago est légitime en elle-même, au point de vue des principes du droit des gens, on la condamne volontiers en Europe, précisément parce qu'elle se donne comme une doctrine américaine, d'intérêt exclusivement américain, parce que les avocats de la thèse argentine affectent parfois eux-mêmes, de l'autre côté de l'Atlantique, de ne pas examiner la valeur de cette thèse au point de vue du droit international universel et se bornent à déclarer qu'elle fait partie du « droit international américain ». Il paraît cependant difficile et dangereux d'admettre que chaque hémisphère ait en quelque sorte son droit international propre, qu'il existe simultanément deux formules antinomiques de droit international,

---

(1) Th. Roosevelt, *The Monroe Doctrine, American Ideals*, p. 228.

(2) On pourrait cependant noter certaines dissidences dans la presse sud-américaine, notamment au Brésil.

(3) V. dans l'article du D[r] Drago (ci-dessus p. 57), les citations du discours prononcé à Buenos-Aires par le secrétaire d'Etat Root et du Message présidentiel du 6 décembre 1906.

l'une européenne, l'autre américaine. Si, en fait, il est inévitable qu'à un moment donné telle puissance s'attache, par intérêt national, à des théories particulières sur tel ou tel point du droit des gens, les dissidences nationales qui affectent ainsi la conception de la coutume internationale générale doivent disparaître tôt ou tard. Il en sera ainsi de la doctrine politique des deux Amériques, — doctrine de Monroe et doctrine de Drago, et de l'antagonisme qui paraît persister depuis près d'un siècle entre le droit international de l'Europe et celui du Nouveau-Monde. Cet antagonisme doit se résoudre, — au profit du « droit international américain », s'il est vrai, comme nous le croyons, qu'appréciée *in abstracto*, indépendamment de tout préjugé « continental », la doctrine américaine exprime des principes de justice internationale.

On ne peut être surpris que, pendant longtemps, les théoriciens d'Europe aient accueilli avec méfiance la doctrine de Monroe, comme actuellement la doctrine de Drago. Les publicistes d'Outre-Atlantique proclament en effet les premiers que la doctrine de Monroe est une formule de politique américaine, une doctrine utilitaire d'intérêt yankee. Si parfois, à l'heure actuelle, les Américains du Nord ou du Sud s'efforcent d'établir que l'Europe en général, et certaines puissances européennes en particulier, ont ratifié expressément ou tacitement la doctrine qui, pendant de longues années, ne fut qu'une prétention unilatérale des Etats-Unis (1), et qu'ainsi, désormais, la doctrine de Monroe fait partie intégrante du droit international public des nations civilisées, la plupart des hommes d'Etat et des publicistes du Nouveau-Monde se bornent à maintenir la doctrine de 1823 comme une affirma-

---

(1) V. ci-dessus Drago, p. 45-49. — V. aussi Basdevant, *op. cit.*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI (1904), p. 445-446.

tion autoritaire que l'intérêt national des Etats-Unis, voire l'intérêt continental des deux Amériques, suffit à expliquer et à justifier. « La doctrine de Monroe, écrivait superbement Théodore Roosevelt en 1896, n'est pas du tout une question de droit ; c'est une question de politique... Les juristes, en tant que juristes, n'ont absolument rien à dire à ce propos. Argüer que la doctrine de Monroe ne peut être reconnue comme principe de droit international, ce n'est qu'un gaspillage d'haleine » (1). En fait, il est incontestable qu'en 1823 le Président Monroe s'inspirait avant tout de l'intérêt national de son pays, lorsqu'il énonçait les règles politiques qui devaient régir les relations de l'Europe et de l'Amérique, et, d'un ton presque comminatoire, fermait les continents américains aux interventions et aux entreprises de l'Europe. La doctrine de Monroe implique cette idée que les Etats-Unis entendent s'abstraire de toute considération internationale en matière de politique étrangère, que la politique américaine s'inspire et se légitime de l'intérêt américain.

Mais il faut reconnaître aussi, à examiner objectivement les affirmations politiques des hommes d'Etat américains de l'autre siècle, que la doctrine de Monroe a eu la valeur d'une déclaration de droit international, qu'elle a formulé des principes de droit public nouveau qui, américains à l'origine, se sont incorporés progressivement dans le droit des gens universel. Enoncé à l'occasion des entreprises politiques que les autocrates de la Sainte Alliance méditaient contre la liberté des peuples émancipés de l'Amérique latine, le Message du Président Monroe fut à la fois une mesure préventive contre les desseins politiques de l'Europe et une protestation doctrinale contre les principes qui dictaient la politique des alliés. Au « droit public européen », fondé sur l'idée autocratique, sur

(1) Th. Roosevelt. *op. cit.*, p. 230.

le droit que s'arrogeaient les princes absolus de poursuivre sans trouble leur règne légitime et de régler souverainement, au mieux de leurs intérêts dynastiques, les destinées des peuples des deux mondes, les hommes d'Etat de Washington opposèrent le « droit public américain » : droit fondé sur l'idée démocratique, sur ce principe que les nations ont droit au *self-government*, à l'autonomie et à l'indépendance, à la reconnaissance internationale de leur personnalité et au respect international de leurs droits. Il suffit de se reporter aux documents de l'époque pour vérifier cette interprétation de la doctrine de Monroe. On constate alors que les hommes d'Etat américains ont eu nettement conscience de l'importance internationale de l'acte qu'ils allaient accomplir en prenant position contre l'Europe (1) et qu'ils voulurent, non seulement atteindre un but pratique en prévenant l'intervention européenne qui semblait imminente dans l'Amérique latine, mais répliquer par une déclaration doctrinale aux théories politiques de la Pentarchie. Sans doute, le Président Monroe s'abstint de faire, dans le Message du 2 décembre 1823, une sorte d'exposé de droit international, d'y entreprendre une de ces démonstrations dogmatiques qui répugnent au génie anglo-saxon, et que ne comporte guère un acte officiel de politique courante. Mais le Président de l'Union insiste volontairement sur l'idée qu'il y a entre l'Europe et l'Amérique, non seulement une séparation géographique, mais un dualisme de systèmes politiques, que les peuples américains n'admettent pas le « droit public européen » fondé sur le principe autocratique, mais qu'ils entendent vivre libres sur un continent libre, définitivement affranchi des suprématies historiques

(1) On sait que les déclarations du Message du 2 décembre 1823 furent longuement délibérées entre le Président Monroe et ses conseillers, et dictées en fait par le secrétaire d'Etat J. Q. Adams (Reddaway, *The Monroe Doctrine*, Cambridge, 1898). Monroe consulta même ses prédécesseurs à la présidence, Jefferson et Madison.

qu'ils répudient en opposant le fait accompli au légitimisme, le droit des peuples au droit des princes (1). Un an plus tard, dans son dernier Message annuel, le Président Monroe affirmera encore, à propos des affaires de l'Amérique latine, que « chaque peuple a le droit d'instituer par lui-même le gouvernement qu'il juge le meilleur pour lui » (2).

En définitive, la doctrine de Monroe a bien été, à l'origine même, une doctrine américaine et anti-européenne, en ce sens que les Etats-Unis ont parlé, en 1823, par intérêt national et dans l'intérêt des deux Amériques, en ce sens que le Message célèbre fut essentiellement une protestation contre le « système colonial » qui avait assujetti l'Amérique à l'Europe et contre le « droit public » de l'Europe de la Sainte Alliance. Mais, par là même, la doctrine de Monroe a exprimé un dogme nouveau de droit international universel, en affirmant la personnalité des jeunes nations de la libre Amérique et en revendiquant, contre les dynasties légitimes, au nom du fait accompli, la reconnaissance de leur indépendance ; elle a proclamé le principe démocratique dans les relations internationales, le droit des nations de régler elles-mêmes leurs destinées et de se développer librement dans le monde civilisé : le principe des nationalités. La doctrine de Monroe a donc une valeur internationale ; elle appartient au droit des gens universel, dans la mesure où le droit des gens moderne admet le droit des peuples à l'indépendance, et s'assigne comme objet

---

(1) Ces idées sont plus nettement exprimées encore dans la correspondance diplomatique de J. Quincy Adams, notamment dans les Instructions que le secrétaire d'Etat adressait en 1823 à M. Anderson, ministre américain en Colombie. (*Am. St. Papers. Foreign Relations*, t. V, n° 423, p. 888). V. p. 155. — V. aussi les lettres de Jefferson à Monroe, 24 octobre 1823, et de Madison à Jefferson, 1er novembre 1823 (*The Hamilton's facsimiles of manuscr.*, part. 1 : *The Monroe Doctrine*, New-York, 1896), citées p. 156 de ce livre.

(2) *Am. St. Papers. Foreign Relations*, t. V, n° 378, § 39.

d'assurer la coexistence pacifique des nations en garantissant les droits essentiels de chacune.

Cet idéal de justice internationale, que les Etats-Unis affirmèrent pour la première fois en 1823 (comme l'avait fait la France révolutionnaire de 1792), le « droit international américain » des temps contemporains le développe en déduisant les conséquences logiques du principe démocratique, et notamment en résolvant d'une façon nouvelle le problème dernier des sanctions internationales. On sait combien la pratique de l'arbitrage s'est développée à notre époque dans les rapports des Républiques américaines. La résolution récemment votée au Congrès panaméricain de Rio-de-Janeiro, en faveur de l'extension de l'arbitrage international, et de la conclusion à la Haye d'une convention générale d'arbitrage entre tous les Etats civilisés, manifeste l'adhésion de tous les gouvernements américains au principe du règlement pacifique des conflits internationaux, et il faudrait citer tous les discours officiels du Congrès de Rio et des fêtes panaméricaines, tous les articles publiés à cette occasion par la presse quotidienne des deux Amériques, pour montrer combien les peuples du Nouveau-Monde — quand ils ne s'aventurent pas eux-mêmes en des guerres qui sont presque des luttes civiles — sont actuellement hostiles à l'emploi de la force dans les rapports internationaux.

Et c'est là qu'est, en quelque sorte, la philosophie de la doctrine de Drago. Comme la doctrine de Monroe qu'elle interprète et complète, la théorie politique proclamée par l'Argentine en 1902 apparaît d'abord comme une déclaration unilatérale, émanant d'un Etat qui parle par intérêt national, et envisage ainsi d'un point de vue égoïste certaines questions internationales. Mais il suffit, comme nous avons tenté de le faire, d'analyser cette doctrine et d'en montrer la raison d'être, pour constater qu'elle s'harmonise avec l'idéal de justice

internationale que la doctrine de Monroe et le « droit public américain » tendent à faire prévaloir. Et l'on en conclut que cette doctrine « nationale » a objectivement une valeur « internationale », qu'elle doit s'incorporer dans un droit des gens supérieur à celui des siècles passés. Après la France de 1792, après les Etats-Unis de 1776 et de 1823, après l'Italie de 1848, l'Argentine de 1902 est entrée dans le concert des nations libérales en protestant contre l'emploi de la force dans les rapports internationaux, en réclamant la pleine indépendance pour les Etats faibles, en demandant le recours à l'arbitrage pour la solution des litiges internationaux : principes nouveaux qui ne sont peut-être, actuellement, que des formules américaines, mais qui doivent acquérir un jour une valeur mondiale.

IV

LA VALEUR ORIGINAIRE DE LA DOCTRINE DE MONROE

ET

SES RAPPORTS AVEC LE PRINCIPE DES NATIONALITÉS [1].

On sait que les Etats-Unis contemporains affirment, comme principe directeur de leur politique extérieure, la « Doctrine de Monroe ». Si l'on essaie de fixer la valeur actuelle de cette formule, elle signifie ceci : c'est qu'il est interdit à l'Europe d'intervenir dans les affaires du Nouveau-Monde, et notamment d'acquérir des territoires en Amérique. La Doctrine de Monroe serait essentiellement une doctrine « américaine »,

(1) Extrait du Recueil des « *Atti del Congresso internazionale di scienze storiche* » (vol. IX, pp. 171-177) Roma, 1904. — Communication faite par l'auteur de ce livre au Congrès des Sciences historiques de Rome, avril 1903. — Je reproduis ici cette très courte étude dont j'ai renouvelé et résumé les conclusions dans le précédent article, comme un simple complément de cet article. — Je n'ai pas besoin de rappeler d'ailleurs qu'il y a sur la Doctrine de Monroe, depuis dix ou douze ans notamment, une littérature extrêmement riche et remarquable, dont la bibliographie seule comporterait de longs développements. Sur la genèse et l'évolution de la Doctrine, on peut renvoyer tout spécialement à l'ouvrage de Reddaway (*The Monroe Doctrine*, Cambridge, 1898), et à la magistrale étude que publia Sir Frederick Pollock dans le *Nineteenth Century and after*, octobre 1902.

une doctrine utilitaire d'intérêt yankee. Et il faut bien reconnaître que la préoccupation d'exclure l'Europe du continent américain est le fonds permanent de la règle très souple que les Etats-Unis appellent Doctrine de Monroe, et qu'en 1823 le président de l'Union s'inspirait avant tout de l'intérêt national de son pays lorsque par les déclarations du message célèbre il énonçait les règles politiques qui devaient régir les relations de l'Europe et de l'Amérique.

Mais si, dès l'origine, la Doctrine de Monroe a été une doctrine politique d'intérêt yankee, il faut également reconnaître qu'elle a eu aussi, à l'origine, la valeur d'un principe de droit public universel, et qu'elle a marqué ainsi une étape dans les progrès du droit des gens. Comme la France en 1792, comme l'Italie en 1851, les Etats-Unis ont affirmé en 1823, par intérêt national, un dogme nouveau de droit international, en déclarant que le droit des gens devait avoir pour principe *la reconnaissance de l'indépendance des peuples* et non le maintien des suprématies historiques et le règne despotique des dynasties dites légitimes. La Doctrine de Monroe a été ainsi, comme le *Principe des Nationalités*, une forme du principe démocratique, affirmé dans les relations internationales.

Pour déterminer la valeur originaire de la Doctrine de Monroe, il faut se reporter aux circonstances historiques qui en ont provoqué la proclamation. Il faut se rappeler que le message présidentiel du 2 décembre 1823 a été publié à l'époque où la Sainte-Alliance gouvernait l'Europe et prétendait gouverner le monde, et à l'occasion même des entreprises politiques que la coalition des autocrates européens méditait contre la liberté des peuples américains, contre l'indépendance des colonies émancipées de l'Amérique espagnole.

Le message du président Monroe fut à la fois une mesure préventive contre les desseins politiques de la Sainte-Alliance et une protestation doctrinale contre les principes qui dictaient la politique des alliés.

Les souverains de la Pentarchie, coalisés pour assurer la sécurité de leur règne contre l'esprit révolutionnaire, et pour maintenir les frontières arbitraires des traités de Vienne contre les revendications nationales, se prévalaient du « droit public européen ». Ils affirmaient ainsi l'idée autocratique en lui donnant une valeur internationale, ils affirmaient leur droit de régler souverainement, au mieux de leurs intérêts dynastiques, les destinées des peuples européens, et ils réalisaient ce droit par leur système de congrès périodiques et d'interventions collectives. Les nations opprimées, les peuples morcelés et assignés à des princes étrangers devaient protester en Europe contre le « droit public » de 1815. Et c'est ainsi qu'en Italie, les ouvriers du *Risorgimento* national ont proclamé le « Principe des Nationalités » pour justifier en droit leurs revendications patriotiques.

Le message de Monroe a formulé une protestation analogue contre la tyrannie européenne, au nom des peuples libres du Nouveau-Monde.

Le « droit public européen » impliquait la condamnation des révolutions d'Amérique. Si les souverains de la Pentarchie s'attribuaient le droit de régler d'autorité le sort des peuples de l'Europe, ils devaient à *fortiori* s'arroger le même droit vis-à-vis des populations du Nouveau-Monde, puisque, suivant la tradition ancienne, les colonies d'outre-mer étaient des domaines d'exploitation qui pouvaient être assujettis, dans l'intérêt mal compris de la métropole, à un véritable servage économique. Aussi, tandis qu'en 1782 l'Angleterre avait ratifié le fait accompli en reconnaissant l'indépendance des Etats-Unis, la Sainte-Alliance refusait d'accepter comme définitive l'indépendance des colonies de l'Amérique latine, qui s'étaient révoltées contre l'ordre légitime de l'univers en s'insurgeant contre leurs métropoles. Et, en 1823, il était question d'organiser, après l'intervention française en Espagne, l'intervention européenne en Amérique.

Eventuellement menacés dans leur propre indépendance, les Etats-Unis s'interposèrent. Ils déclarèrent à l'Europe qu'ils se solidariseraient avec les peuples de l'Amérique latine : ils protestèrent contre l'extension à l'Amérique du système politique de la Pentarchie, ils opposèrent au « droit public européen » le « droit public américain ». Ce droit se résumait d'un mot : Les peuples d'Amérique sont libres en fait : ils doivent l'être en droit. A la légitimité des pouvoirs historiques, les nations américaines opposent la légitimité du fait accompli. Au droit des princes, elles opposent le droit des peuples : et c'est au nom de la justice internationale qu'elles proclament, contre le droit public européen, leur droit à l'autonomie et à l'indépendance.

Cette interprétation de la doctrine de Monroe se justifie par l'examen des documents de l'époque :

1° Les hommes d'Etat américains ont eu une conscience parfaite de l'importance de l'acte international qu'ils allaient accomplir en prenant position contre l'Europe. Le président Monroe, avant d'arrêter son attitude, a consulté ses prédécesseurs à la présidence, Jefferson et Madison (1). Les déclarations mêmes du message n'ont pas été l'œuvre personnelle de Monroe, elles ont été longuement délibérées entre Monroe et ses conseillers, et dictées en fait par le secrétaire d'Etat John Quincy Adams (2). Quelques années plus tard, Webster célébrait le message de 1823 comme une des pages les plus brillantes de l'histoire des Etats-Unis (3) : et J. Q. Adams en parlait en termes dithyrambiques dans l'éloge funèbre de Monroe (4).

---

(1) *The Hamilton's facsimiles of Manuscripts,* etc. Part. I : *The Monroe Doctrine, its Origin and Intent.* New-York, *The public Opinion C.*, 1896.

(2) Voir Reddaway, *The Monroe Doctrine*, Cambridge, 1898.

(3) Lettre de M. Olney à M. Bayard, 20 juillet 1895 (*Archives diplomatiques*, 1896, t. I, p. 182).

(4) *Eloge de Monroe prononcé à Boston par* J. Q. Adams, le 25 août 1831. Cf. p. 94. Boston, Eastburn, 1831.

2° Il est incontestable et généralement reconnu que le but immédiat des déclarations présidentielles de 1823 fut de prévenir l'intervention européenne dans l'Amérique latine. Cela résulte des correspondances échangées entre le cabinet de Washington et Canning, alors chef du Foreign-Office, par l'intermédiaire du ministre américain à Londres, M. Rush (1). Forts de l'appui secret de l'Angleterre, les Etats-Unis tentaient d'arrêter les puissances alliées de l'Europe continentale dans la réalisation de leurs desseins politiques, en se déclarant solidaires des peuples de l'Amérique latine. De là la phrase si souvent citée du message : « Nous ne pourrions voir aucune intervention » contre les peuples qui ont établi leur indépendance et que nous avons justement reconnus nous-mêmes comme indépendants, intervention « tendant à opprimer ces peuples ou à régler d'aucune manière leurs destinées, sans y voir la manifestation d'une disposition hostile vis-à-vis des Etats-Unis » (2).

3° Enfin, — et c'est ce qu'il faut surtout mettre en relief, — les déclarations de 1823 ont eu, dès le principe et dans la pensée même de leurs auteurs, une valeur doctrinale, elles ont affirmé un principe de droit public. Le Gouvernement de l'Union aurait pu se borner à notifier à l'Europe son attitude internationale, sans essayer de la justifier en droit. Et c'est ainsi qu'aurait voulu procéder Monroe. Mais John Quincy Adams insista pour que le Président des Etats-Unis répliquât aux principes politiques de la Pentarchie en proclamant solennellement les principes contraires qui prévalaient chez les peuples de la libre Amérique. Le Czar nous a fait la leçon (*lectured*), disait Adams, nous devons lui faire la leçon à notre

---

(1) *The Hamilton's facsimiles*, etc.

(2) Message du 2 décembre 1823, § 48. *American State Papers, Foreign Relations*, t. V, n. 360.

tour (1). Et, après des discussions prolongées, l'opinion d'Adams l'emporta (2). Le texte du message en fait foi. Sans entreprendre une de ces démonstrations *ex professo* qui répugnent au génie anglo-saxon, — et une démonstration qui eût été déplacée dans un acte politique, — le président Monroe affirme très nettement que le droit public européen est inapplicable à l'Amérique, et que les peuples libres d'Amérique prétendent conserver leur indépendance comme une condition nécessaire de leur bonheur : « Le système politique des puissances alliées est essentiellement différent de celui de l'Amérique. Cette différence provient de la différence même de leurs gouvernements respectifs... Il est impossible aux puissances alliées d'étendre leur système politique à une partie quelconque de ce continent sans porter atteinte à notre paix et à notre bonheur... » (3). Et l'on sait que dans une autre partie du message, — toujours à l'instigation d'Adams, — Monroe poussa plus loin encore les conséquences de cette idée que l'Amérique tout entière est un continent libre, définitivement affranchi des suprématies du passé, en déclarant qu'à l'avenir aucune colonie européenne ne pourrait être fondée en terre américaine, et en réservant ainsi les solitudes du Nouveau-Monde à l'expansion future des nations indépendantes des deux Amériques. Dans la même phrase, Monroe formule cette prétention des Etats-Unis de fermer le Nouveau-Monde à l'Europe, et il la justifie par l'idée démocratique : « Les continents américains, *par la condition libre et indépendante qu'ils ont acquise et qu'ils maintiennent*, ne peuvent être désormais considérés comme susceptibles de colonisation par aucune puissance européenne » (4).

---

(1) Reddaway, *op. cit.*, chap. V.
(2) *Ibid.*, chap. IV.
(3) Message de 1823, § 49.
(4) Message de 1823, § 7.

Il y a d'ailleurs des documents qui, mieux encore que le Message de 1823, révèlent la pensée dominante des hommes d'Etat américains d'alors ; c'est le journal et la correspondance diplomatique d'Adams, l'auteur véritable des déclarations présidentielles, — c'est aussi la correspondance échangée entre Monroe, Jefferson et Madison, à l'occasion même de l'élaboration du message, — ce sont enfin des actes officiels signés du président Monroe lui-même, comme le message du 7 décembre 1824.

Adams écrivait ainsi dans son *Journal* que « le système colonial tout entier était un abus de gouvernement, et qu'il était temps que ce système prît fin » (1).

Et dès le mois de mai 1823, dans ses *Instructions à M. Anderson*, ministre américain en Colombie, Adams s'exprimait en ces termes :

« La révolution qui a affranchi les colonies de l'Amérique espagnole de l'esclavage européen, et qui leur a permis de s'organiser en Etats indépendants, membres de la société des nations civilisées, est un des événements les plus importants de l'histoire moderne... Elle a développé les principes déjà mis en action par l'émancipation des Etats-Unis... la doctrine que le consentement volontaire est la seule source légitime de l'autorité parmi les hommes, et que tout juste gouvernement repose sur un pacte social. »

Et dans la même lettre :

« L'alliance européenne des empereurs et des rois a prétendu fonder l'organisation de l'humanité sur la doctrine de l'inaliénable allégeance. Notre doctrine repose sur le principe du droit inaliénable. Les alliés ont vu par suite dans la cause des Sud-Américains une rébellion contre leur souveraineté légitime. Nous y avons vu l'affirmation d'un droit naturel » (2).

---

(1) Cité par Reddaway, *op. cit.*, p. 38.

(2) Lettre de J. Q. Adams à M. Anderson, 27 mai 1823 ; *Am. St. Pap. Foreign Relations*, t. V, n. 423 ; Append. n. 2, p. 888.

Lettre de Jefferson à Monroe, 24 octobre 1823 :

L'Europe et l'Amérique ont leurs intérêts essentiellement distincts... « Tandis que l'Europe travaille à devenir le domicile du despotisme, nous devrions certainement nous efforcer de faire de cet hémisphère la terre de la liberté... En accueillant les propositions de l'Angleterre, nous détachons ce gouvernement de l'alliance des despotes, nous mettons son poids puissant dans le plateau de la balance du côté de la liberté, et nous émancipons un continent entier d'un seul coup... Nous ne pouvons dédaigner cette occasion de proclamer notre protestation contre les violations atroces des droits des nations commises par le système d'intervention étrangère impudemment inauguré par Bonaparte, et continué maintenant par cette alliance également illégitime qui s'arroge le titre de Sainte. » (1)

Lettre de Madison à Jefferson, 1er novembre 1823 :

« Dans la grande lutte de notre époque entre la liberté et le despotisme, nous nous devons à nous-mêmes de soutenir la cause de la liberté, au moins dans cet hémisphère... » (2).

Ainsi, en 1823, la même pensée domine tous les hommes d'Etat américains : en face de l'Europe despotique, les Etats-Unis doivent, par principe et par intérêt, en leur nom et au nom de tous les peuples d'Amérique, proclamer le droit des nations américaines à l'autonomie et à l'indépendance.

Et, ce qui le prouve mieux encore, c'est que Monroe et ses conseillers ne se prévalent pas seulement de ces principes contre l'Europe, pour exclure l'Europe du gouvernement des affaires d'Amérique et du partage du sol américain : ils proclament les mêmes principes en Amérique, pour s'interdire à eux-mêmes d'intervenir dans l'organisation des nouvelles républiques hispano-américaines. Dans ses mémoires, Adams

---

(1) *The Hamilton's facsimiles*, pièce n. 2.
(2) *Ibid.*, pièce n. 5.

déclare que puisque les Sud-Américains sont des nations indépendantes, ils doivent régler eux-mêmes leurs propres destinées. « Nous n'avons pas le droit, ajoute Adams, de disposer d'eux, ni seuls ni avec l'assentiment d'autres nations. » (1) Et l'opinion d'Adams inspire encore les déclarations officielles de Monroe qui écrit ceci le 7 décembre 1824, dans son dernier message présidentiel : Nous ne sommes pas intervenus dans les affaires de l'Amérique du sud, « croyant que chaque peuple a le droit d'instituer pour lui-même le gouvernement qu'il juge lui-même le meilleur pour lui » (2).

La conclusion s'impose : c'est que la « Doctrine de Monroe » — si l'on désigne par là la doctrine politique des Américains de 1823, — a été essentiellement une affirmation du principe démocratique.

La Doctrine de Monroe a été, à l'origine même, une doctrine américaine et anti-européenne, en ce sens qu'elle a été dirigée contre les entreprises politiques et contre le « droit public » de l'Europe de la Pentarchie. Elle a été aussi une doctrine américaine et une doctrine anti-européenne, en ce sens qu'elle a été une protestation du Nouveau-Monde émancipé contre le « système colonial » qui, politiquement et économiquement, avait longtemps tenu l'Amérique assujettie à l'Europe. Mais par là même, en affirmant la personnalité des jeunes nations de la libre Amérique et en revendiquant, au nom du fait accompli, la reconnaissance de leur indépendance, elle a proclamé le principe démocratique dans les relations internationales, elle a été *la forme américaine du Principe des Nationalités.*

---

(1) *Memoirs of J. Q. Adams*, t. VI, p. 186.

(2) Message du 7 décembre 1824; *Am. St. Pap. For. Rel.* t. V n. 378 § 39.

V

LE DROIT INTERNATIONAL ET LA DOCTRINE DE DRAGO [1]

Le 21 juillet, les représentants de vingt et un Etats américains se sont réunis à Rio-de-Janeiro pour la troisième session de la Conférence internationale des Etats américains.

La dernière Conférence se tint à Mexico, et elle dura du 22 octobre 1901 au 22 janvier 1902, — exactement trois mois.

---

(1) Traduction d'un article de M. George Winfield Scott (*Carnegie Institution*, Washington), publié par la *North American Review* (15 octobre 1906. — Vol. 183, pp. 602-610). — Bien que la discussion juridique de la question qui nous occupe soit faite ici d'une façon moins approfondie que dans l'étude de M. Amos Hershey, que nous traduisons plus loin, nous croyons intéressant de donner *in extenso* la traduction de cet article, comme expression caractéristique de l'opinion de l'élite intellectuelle et du grand public aux Etats-Unis. Il convient de remarquer, pour la compréhension exacte de cette étude, que l'auteur, quand il examine le problème « en droit », quand il affirme que la Doctrine de Drago ne peut être admise sur le terrain du « droit international » et qu'il n'y a même guère de discussion possible à cet égard, se place au point de vue du droit international *positif* (antérieur à la seconde conférence de La Haye). Sur le terrain des principes, du « droit théorique », l'auteur incline certainement à admettre la Doctrine de Drago, ou tout au moins la condamnation du système suivant lequel les Etats ont le strict droit de recourir à la force pour le recouvrement des dettes publiques, — puisqu'il préconise la substitution de l'arbitrage obligatoire à l'emploi de la force. — H.-A. M.

A cette Conférence, trois accords importants furent arrêtés touchant l'arbitrage et le règlement pacifique des litiges internationaux : 1°) un protocole pour l'adhésion à la Convention de La Haye de 1899 (on se rappelle que le Mexique et les Etats-Unis furent les seuls Etats américains invités à la Conférence de La Haye) ; 2°) un traité d'arbitrage obligatoire, qui fut signé par dix délégations et a été ratifié depuis par six des Républiques ; 3°) un traité pour le recours à l'arbitrage « pour toutes réclamations pour pertes ou dommages pécuniaires », qui fut ratifié ultérieurement par six Etats — dont les Etats-Unis. Ce traité devait être valable pour une durée de cinq années, à dater de sa ratification par cinq des Etats américains. Il entra en vigueur le 24 mars 1905.

A la récente Conférence de Rio-de-Janeiro, une seule question nouvelle, touchant les modes de règlement des litiges internationaux, a été mise en discussion. Voyez « une résolution recommandant que la seconde Conférence de la Paix, à la Haye, soit invitée à examiner dans quelle mesure l'usage de la force est admissible pour le recouvrement des dettes publiques ».

On peut dire que cette question a son origine dans la guerre que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie firent contre le Vénézuéla, en 1902, pour obtenir par force la reconnaissance et le paiement des réclamations pécuniaires que leurs sujets respectifs élevaient contre le Vénézuéla.

A cette époque, le Dr Luis Drago, ministre des Relations extérieures de la République Argentine, adressa une communication aux Etats relativement au recouvrement forcé par un Etat étranger de la dette publique dont ses sujets seraient créanciers. Le Dr Drago ne semble avoir exprimé aucun doute quant au droit strict des Etats créanciers d'obtenir par force le paiement de ces réclamations pécuniaires qui ont leur origine dans la possession des titres d'un Etat débiteur. Il estimait seulement que les Etats-Unis devaient, comme complé-

ment de leur politique de la doctrine de Monroe, adopter en outre une politique tendant « à ce que la dette publique (d'un Etat américain) ne pût occasionner une intervention armée, ni d'aucune manière l'occupation effective du territoire des Etats américains, par une puissance européenne ».

Le Dr Drago appelait l'attention sur ce fait que « le recouvrement des emprunts par la force implique occupation territoriale pour être effectif ; que l'occupation territoriale équivaut à la suppression des gouvernements auxquels elle est imposée » ; qu'il y avait en Europe un fort mouvement d'opinion en faveur de l'établissement de colonies européennes en Amérique du Sud ; et que, il le craignait, sous le couvert d' « interventions financières », les aspirations que ce mouvement mettait en évidence pouvaient être soudain stimulées et satisfaites.

Sans faire de commentaires sur les motifs, ou le défaut de motifs d'une telle anxiété, ou sur la sagesse de la doctrine en question, il y a à appeler l'attention sur la différence qui existe entre la thèse avancée à l'origine par le Dr Drago et la question mise en discussion à Rio-de-Janeiro. M. Drago présentait aux Etats panaméricains une question de politique (1) : la résolution délibérée à Rio-de-Janeiro impliquait la soumission à la prochaine Conférence de la Haye d'une question de droit, qui, si elle est soumise en fait à la Conférence, ne peut comporter qu'une seule réponse.

---

(1) La Doctrine de Calvo se réfère au principe de droit, observé entre grandes puissances, qui oblige les particuliers à épuiser les recours judiciaires de l'Etat débiteur avant que leur Etat intervienne pour présenter leurs réclamations diplomatiquement. M. Calvo, qui fut pendant de longues années le distingué ministre de la République Argentine à Paris, soutint que cette règle devrait être observée par les grandes puissances dans leurs rapports avec les Etats de l'Amérique latine. — [Voir plus loin, pour la comparaison à établir entre les Doctrines de Calvo et de Drago, l'article de M. Amos S. Hershey.]

Droit et pratique. — Si l'on se rappelle que les Etats sont dans la théorie du droit également indépendants ; que, d'après les règles qui gouvernent leurs relations, il est admis qu'à chaque Etat sont octroyés les mêmes droits et obligations généraux qui sont octroyés aux autres ; que ces règles n'ont, jusqu'ici, fait naître aucune autorité supérieure régulière, judiciaire ou administrative ; qu'en conséquence, on reconnaît à chaque Etat le droit d'apprécier lui-même quand ses droits ont été lésés ; que tout Etat qui se considère comme lésé jouit du droit exclusif de décider quelle réparation il exigera, et si, dans le cas donné, il a épuisé tous les moyens pacifiques pour obtenir réparation ; que l'usage de la force ou la guerre est un moyen de droit reconnu par lequel les Etats peuvent régler leurs différends ; que chaque Etat, dans la théorie du droit, jouit d'une souveraineté absolue sur les personnes et les biens compris dans sa juridiction ; qu'en conséquence, tout tort à la personne ou aux biens de sujets étrangers compris dans sa juridiction peut être légalement imputé au fait de l'Etat lui-même ; qu'un tort au national d'un Etat va jusqu'à constituer, en droit, un tort à l'Etat lui-même ; que les Etats, comme les particuliers, sont fondés à maintenir leur existence et leur honneur et à se protéger eux-mêmes contre l'affaiblissement et la destruction ; que leur dignité et leur honneur, leur prospérité économique et sociale sont si intimement liés à la conservation des personnes et des biens de leurs sujets qu'ils sont forcés de se garder jalousement contre toute lésion de leurs droits internationaux (1) ; — si l'on se rappelle ces données, il semblerait que la réponse à la question « si ou jusqu'à quel point l'usage de la force est admissible pour le recouvrement des dettes publiques » doit être, qu'au regard du droit strict,

---

(1) [Il y aurait des réserves à faire à plusieurs des formules énoncées dans cette énergique synthèse. Voir ci-dessus mon étude sur la Doctrine de Drago, et plus loin l'article de M. Amos S. Hershey. — H.-A. M.]

chaque Etat détermine en ce qui le concerne et les conditions auxquelles il est autorisé à employer la force, et jusqu'à quel point il emploiera la force, pour recouvrer les dettes publiques dues à ses sujets par un autre Etat.

Les Etats, à plusieurs reprises et en général, se sont abstenus, pour des motifs d'opportunité politique personnelle, d'exercer leur droit strict de recouvrer les titres publics d'Etats étrangers dus à leurs sujets, mais ils n'ont jamais admis qu'ils n'eussent pas le droit de procéder ainsi.

C'est la pratique générale des Etats en ces matières de fournir seulement à leurs sujets leurs bons offices, sans intervention officielle. Ils se sont abstenus de leur venir davantage en aide, tantôt pour encourager leurs sujets à placer leurs capitaux dans leurs pays ou aux colonies, tantôt parce qu'on regardait comme incompatible avec la dignité de l'Etat de consentir à devenir une agence de recouvrement de dettes au profit de spéculateurs louches, tantôt par crainte de voir leurs mobiles méconnus par des nations-sœurs, et de faire surgir ainsi des complications internationales imprévues.

Mais, comme le remarquait la circulaire souvent citée de lord Palmerston aux représentants britanniques dans les Etats étrangers, en 1848, « il pourrait arriver que la perte occasionnée à des sujets anglais par le non paiement des intérêts des emprunts souscrits par eux au profit de gouvernements étrangers devînt si considérable que le paiement en importerait trop à la nation... et, en un tel état de choses, il pourrait être alors du devoir du gouvernement britannique de faire de ces questions l'objet de négociations diplomatiques ».

L'année précédente, en 1847, lord Palmerston avait saisi l'occasion d'affirmer, au Parlement, le droit du gouvernement britannique de faire la guerre à l'Espagne pour le recouvrement des dettes publiques dues à des sujets anglais, et, à ce propos, il déclarait : « C'est une question d'opportunité, et non

une question de pouvoir ; en conséquence, qu'aucun pays étranger qui aurait fait tort à des sujets britanniques ne se laisse leurrer par une impression fausse, si la nation anglaise ou le Parlement anglais continue à supporter patiemment de pareils torts. »

En refusant, en décembre 1861, de participer à l'action collective de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Espagne pour contraindre le Mexique à régler certaines *réclamations* (relatives à des dettes publiques) de leurs sujets respectifs, M. Seward, en qualité de secrétaire d'Etat, disait : « Le Président ne se sent pas libre de mettre en doute, et il ne met pas en doute que les souverains représentés n'aient le droit incontestable de décider eux-mêmes le point de savoir s'ils ont subi des torts, et d'avoir recours à la guerre contre le Mexique pour en obtenir réparation, et qu'ils n'aient aussi le droit de faire la guerre séparément ou de concert. »

En outre, on pourrait remarquer que les tribunaux d'arbitrage international, qui ont décidé qu'ils n'avaient pas compétence pour accueillir et régler les réclamations portant sur des titres d'emprunts *(bond claims)* « en l'absence d'une clause expresse à cet effet » dans le traité constituant le tribunal, n'ont exprimé aucun doute quant au droit strict d'un Etat de poursuivre le paiement de telles réclamations par tous les moyens que lui pourrait dicter sa propre politique intérieure ou étrangère. Telle était par exemple l'opinion de sir Fredrick Bruce, qui joua le rôle d'arbitre dans l'arbitrage entre les Etats-Unis et la Colombie régi par la convention du 10 février 1864.

On peut sans doute affirmer sans crainte de contradiction qu'aucun Etat n'a jamais recouru à la force pour recouvrer d'un autre Etat la dette publique due à ses sujets, quand la reconnaissance et le paiement de la dette étaient le seul sujet de désaccord entre eux. Les nations ne sont pas portées à faire la guerre pour une telle cause et pour cette cause seule.

Un jour de guerre coûterait plus que le total du montant de la dette.

Les cas où le retard au paiement de la dette publique constituait peut-être le mieux la seule cause du recours à la force sont l'intervention au Mexique en 1861, par la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne, et l'intervention au Vénézuéla en 1902, par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie. Dans ces deux cas, les sujets des puissances intervenantes avaient souffert, de la part des Etats en faute, des torts répétés et importants par violences et déni de justice *(denial of civilized justice)*. Dans les deux cas, on a dit que les raisons apparentes de l'intervention n'étaient pas les véritables. Quoi qu'il en soit à cet égard, car les mobiles des Etats comme ceux des individus ne s'apprécient pas exactement, on peut affirmer, en toute sécurité, qu'en règle générale les Etats créanciers ont usé de ménagements à l'égard des Etats débiteurs, mais cela pour les seules raisons d'intérêt personnel sur lesquelles nous avons déjà appelé l'attention.

Dans les Etats où les finances étaient devenues profondément désorganisées par suite de causes variées, — telles que les ravages de la guerre civile ou étrangère, une administration financière corrompue, extravagante et encombrée, gérée sans procédés de comptabilité satisfaisants — il est fréquemment arrivé que les Etats créanciers ont pu, par des négociations et des pressions diplomatiques, s'emparer temporairement de l'administration des finances du pays. Cela est arrivé en Egypte en 1879, en Grèce en 1898, à Saint-Domingue en 1904.

Dans certains cas, les réclamations provenant du non-paiement de titres d'emprunts (*bonds*) ont été, sans avoir fait l'objet de négociations diplomatiques préalables, présentées par l'avocat-conseil d'un Etat créancier devant un tribunal d'arbitrage international constitué par traité pour accueillir et régler « toutes les réclamations » (« *all claims* ») contre un Etat. Sauf une exception, ces tribunaux ont refusé de se

reconnaître compétents pour les réclamations qui n'avaient pas été présentées par la voie diplomatique, et que par suite les hautes parties contractantes n'avaient pu entendre comprendre dans l'expression « *all claims* ». Et bien qu'il ne semblât pas que cette objection dût être applicable à d'autres réclamations que les « *bond claims* », elle était du moins applicable à cette catégorie de réclamations uniquement à cause de la politique spéciale de non intervention que les Etats suivent ordinairement en pareil cas.

Effet des traités d'arbitrage. — Il en est qui ont pensé que l'établissement de la Cour d'arbitrage de la Haye affectait dans une certaine mesure les règles du droit international, en faisant une obligation pour les Etats de soumettre leurs différends à l'arbitrage et de ne pas recourir à l'emploi de la force. C'est là une méprise. L'obligation, ou plutôt l'absence d'obligation de recourir à l'arbitrage reste la même, sauf peut-être qu'il existe une obligation morale indéfinie imposée par l'opinion publique du monde civilisé. Et le droit international lui-même est d'une étoffe plus positive qu'une telle obligation !

En se fondant sur ce que la Convention d'arbitrage de la Haye de 1899 avait « modifié le droit international », l'avocat-conseil du Vénézuéla, M. Wayne Mac Veagh, soutint, dans la question du traitement préférentiel devant la Cour de la Haye, que « la question de savoir si oui ou non la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie avaient droit à un traitement préférentiel ou distinct dans le paiement de leurs créances contre le Vénézuéla », invitait le Tribunal à décider « si la guerre (entreprise) était justifiée ou non » et que c'était là « le cœur même de la question » soumise à sa décision.

Le Tribunal, cependant, admit qu' « il n'était pas invité à décider si les trois puissances bloquantes avaient épuisé tous les moyens pacifiques dans leur contestation avec le Vénézuéla, en vue de prévenir l'emploi de la force » ; en fait, il se considéra comme « absolument incompétent pour se pronon-

cer quant au caractère ou à la nature des opérations militaires ».

Certains ont été induits en erreur sur la portée de la Convention de la Haye en droit international par le langage de l'art. 19 de cette Convention, où était faite cette réserve que, « indépendamment des traités actuels généraux ou spéciaux qui imposaient l'obligation » du recours à l'arbitrage, les puissances signataires auraient « le droit de conclure » à toute époque « de nouveaux accords généraux ou spéciaux, en vue d'étendre l'obligation » du recours à l'arbitrage. La phrase « étendre l'obligation » se réfère à l' « obligation » qui pourrait résulter des traités d'arbitrage en vigueur à cette époque entre les parties, non à une « obligation » de recourir à l'arbitrage imposée par la Convention de la Haye, — car, malheureusement, la Convention n'en imposa aucune. Toutes les propositions tendant à rendre l'arbitrage obligatoire d'une manière quelconque furent repoussées par la Conférence.

La Convention de la Haye, en conséquence, omit entièrement d'attribuer un pouvoir de juridiction au tribunal qu'elle instituait ; elle se borna à voter une convention pour le règlement arbitral des litiges internationaux, et laissa chaque Etat libre de décider si dans un cas donné il solliciterait ou si, en étant requis, il refuserait le recours à l'arbitrage.

L' « épidémie » de traités d'arbitrage qui a suivi la Conférence de la Haye montre la même hésitation de la part des Etats à donner à l'arbitrage d'une façon quelconque une juridiction certaine et définie. Des cinquante et quelques traités qui ont été signés « en vue d'étendre l'obligation » du recours à l'arbitrage, un petit nombre seulement assignent à l'arbitrage un domaine de droit, un petit nombre seulement rendent le recours à l'arbitrage obligatoire. Quant aux autres, aucun ne permet à un Etat de citer un autre Etat devant la Cour d'arbitrage ; dans aucun il n'y a une catégorie définie de litiges internationaux qui soit mise à part sans condition, pour

l'appel à l'arbitrage. Dans chacun des premiers traités, l'Etat s'est réservé la liberté de décider, quand une question litigieuse viendrait à surgir, si cette question particulière serait soumise à arbitrage. Si à ce moment, — en un moment où il y aurait, d'ordinaire, une surexcitation plus ou moins grande du sentiment national, l'Etat décidait le recours à l'arbitrage compatible avec les « intérêts vitaux », avec l' « honneur national », l' « indépendance » ou la « constitution » du pays, alors il pourrait solliciter ou accepter le recours à l'arbitrage.

En résumé, la situation actuelle *en droit*, quant à la nécessité d'arbitrer les contestations internationales au lieu de recourir à la force, n'est nullement différente — sauf les faibles exceptions mentionnées — de celle qu'elle était avant la Conférence de la Haye.

Question à la prochaine Conférence de la Haye. — La question à la prochaine Conférence de la Haye devrait être, à ce qu'il semble : Les Etats civilisés sont-ils assez favorables à la paix pour vouloir consentir, afin de faire un premier pas, d'ailleurs léger, dans cette direction, à mettre à part, pour les soumettre au règlement par arbitrage, une partie d'ailleurs restreinte des questions qui peuvent donner lieu à contestations internationales ?

Assigner un domaine de juridiction défini et inconditionnel à l'arbitrage, ce serait introduire le premier coin. Graduellement, cette juridiction pourrait être étendue, comme le fut en Angleterre, par les anciens *writs*, la juridiction des tribunaux. Graduellement, les Etats pourraient en venir à découvrir que leur « honneur national » et leurs « intérêts vitaux » ne sont pas compromis par la soumission de leurs litiges à l'arbitrage du droit. Graduellement, les Etats et les sociétés qui les composent pourraient en venir à acquérir l'habitude de soumettre leurs litiges internationaux à la décision des tribunaux internationaux en qui ils auraient confiance. Gra-

duellement, les imparfaites conventions d'arbitrage de l'heure actuelle seraient perfectionnées, et cette confiance en la loyauté et en l'attitude juridique des arbitres, qui est essentielle pour le règne du droit, en viendrait à exister. Graduellement, la saisie des biens d'un prétendu débiteur, avant investigation judiciaire sur les mérites de la dette — procédure inconnue dans la *common law* anglaise, — cesserait aussi entre Etats. Graduellement, les Etats considéreraient qu'il convient mal à leur haute dignité et à leur mission de maintenir la justice, de prêter leur puissance au recouvrement des créances, souvent exagérées frauduleusement, de spéculateurs sans principes, fondées sur des preuves tout unilatérales.

Donner au Tribunal d'arbitrage une juridiction précise et inconditionnelle — fût-elle restreinte au début — retirerait aux Etats le pouvoir juridique de confondre leur « honneur national », etc., en des moments de surexcitation forcée de l'opinion publique, avec telle prétention qui, dans un état normalement calme de l'esprit public, serait considérée comme une pure chicane.

Si donc l'opinion publique du monde civilisé est assez favorable à la paix pour vouloir risquer un pas léger mais positif dans la direction du règne du droit dans le règlement des différends internationaux, cette question se pose : Quelles sont les matières donnant lieu à contestations internationales qui peuvent, sans danger pour les « intérêts vitaux », l' « honneur national », etc., des Etats, être mises à part dans ce but, sans conditions ?

On pourrait présenter un fort argument pour mettre ainsi à part, pour être réglés pacifiquement en tous temps, tous les litiges relatifs au recouvrement de dettes publiques, nés d'emprunts souscrits par des sujets (de l'Etat réclamant) au profit d'Etats étrangers, ou, du moins, pour différer le droit à l'emploi de la force jusqu'à ce que les dettes alléguées aient été

judiciairement examinées, et leur montant dûment arrêté. Les « propositions » formulées dans la note du Dr Drago, du 29 décembre 1902, que M. Hay a qualifiées d' « habilement exposées », mentionnent incidemment quelques-unes des raisons qui justifieraient l'attribution à des tribunaux d'arbitrage international d'une juridiction sur les litiges relatifs aux dettes publiques dues à des étrangers.

Plusieurs arguments puissants pourraient être, semble-t-il, avancés en faveur d'une juridiction en cette matière, qui ne sont pas applicables aux autres classes de réclamations pécuniaires internationales. Ainsi : « Le capitaliste qui prête son argent à un Etat étranger prend toujours en considération les ressources du pays, et la probabilité plus ou moins grande pour que les obligations contractées soient accomplies sans retard. » Il profite généralement de la détresse de l'Etat emprunteur, et impose en conséquence tel taux d'émission et tels intérêts. Il sait qu'il prête son argent à une souveraineté à laquelle le droit permet d'octroyer ou de refuser les voies de recours ordinaires de la procédure civile. Il sait pertinemment que toutes les dettes d'un Etat sont subordonnées à ce que cet Etat soit en situation de payer ses dettes sans entraves pour son existence ; et qu'en droit, l'Etat est seul juge de la possibilité où il est de payer à tel moment déterminé. Il sait que les conditions de la vie moderne obligent les Etats à dépenser des sommes considérables pour le développement et le maintien de leurs nombreuses entreprises publiques ; que, dans leur longue carrière, tous les Etats doivent soutenir leur crédit, et que, pour y parvenir, les Etats débiteurs doivent observer une honnête économie et tenir avec bonne foi leurs engagements. Il sait que la situation juridique du débiteur en faute vis-à-vis de ses créanciers offre quelque différence avec la situation juridique d'un Etat vis-à-vis des étrangers dont la personne et les biens, dans le ressort même de la juridiction de l'Etat, ont été lésés, et qui ont

souffert d'un déni de justice ; qu'en achetant les titres d'un Etat étranger, il accepte la promesse que l'Etat lui fait en retour quant à cette propriété, et que la perte d'une propriété résultant d'une violation de promesse n'est pas un tort aussi direct que la perte occasionnée sans promesse préalable (1).

Si ces diverses considérations sont exactes, la Conférence de Rio-de-Janeiro a bien fait de ne pas adopter la résolution qui lui avait été originairement soumise, et qui avait pour objet de demander à la prochaine Conférence de la Haye d'examiner une règle de droit international qu'il semble impossible de mettre en question. Ce qu'a fait la Conférence, c'est textuellement « de recommander aux gouvernements y représentés d'apprécier l'opportunité d'inviter la seconde Conférence de la Paix à la Haye à examiner la question du recouvrement forcé des dettes publiques et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les peuples les conflits d'origine exclusivement pécuniaire ». La résolution adoptée par la Conférence est très vague, mais elle vaut mieux sans doute que celle qui lui avait été soumise.

On s'attend généralement à ce qu'un Etat américain, peut-être les Etats-Unis, « apprécient l'opportunité » et « présentent » la question à la prochaine Conférence de La Haye. Il faut espérer que la question sera posée, pour être discutée et tranchée par la Conférence, au point de vue et du droit international, et de la politique internationale, et du but pratique à atteindre, et que, par un traité auquel tous les Etats seraient parties, l'arbitrage international sera stipulé juridiction sans réserves pour une petite partie des questions qui donnent lieu à contestations entre Etats.

George Winfield Scott.

---

(1) [Sur certaines de ces formules encore nous ferions volontiers quelques réserves. Cpr. notre étude et celle de Mr Amos S. Hershey.]

VI

LES DOCTRINES DE CALVO ET DE DRAGO (1)

Parmi les sujets inscrits au programme de la troisième Conférence pan-américaine, qui se réunit à Rio-de-Janeiro en juillet-août 1906, était une résolution tendant à faire inviter la seconde Conférence de la Paix à la Haye

« à examiner dans quelle mesure l'usage de la force est admissible pour le recouvrement des dettes publiques ».

Certaines objections paraissent avoir été faites à une résolution ainsi conçue, en considération de ce qu'une telle initiative

« provoquerait la défiance des capitalistes européens et compromettrait ainsi le crédit des pays centre-américains et sud-américains » (2).

Mais une résolution fut finalement adoptée le 22 août, et

---

(1) [Traduction d'un article publié dans l'*American Journal of International Law*, janvier 1907, tome I (pp. 26-45) : *The Calvo and Drago Doctrines*, par Amos S. Hershey, professeur de droit international à l'Université d'Indiana. — H.-A. M.]

(2) L. S. Rowe dans l'*Indépendant* du 5 octobre 1906. Le Dr Rowe ajoute : « Ce sentiment était fortifié par le fait qu'avant la réunion de la Conférence la presse européenne avait exploité à outrance les dangers que pouvait offrir l'affirmation d'une telle doctrine ».

votée à l'unanimité, déclarant que la Conférence recommande aux gouvernements représentés

« d'apprécier l'opportunité d'inviter la seconde Conférence de la Paix à la Haye à examiner la question du recouvrement compulsif des dettes publiques et, en général, les meilleurs moyens tendant à diminuer, entre les peuples, les conflits d'origine purement pécuniaire » (1).

On remarquera que la résolution en sa forme finale, tout en ne liant aucunement les gouvernements représentés à la Conférence, non seulement recommande l'examen de la Doctrine de Drago qui, suivant une formule plus étroite, prohibe seulement le recouvrement forcé des dettes publiques, mais vise la Doctrine de Calvo (2) qui, plus large, condamne absolument l'intervention (3), tant diplomatique qu'armée, comme moyen légitime pour faire valoir toutes réclamations privées de nature purement pécuniaire, du moins lorsque ces réclamations sont fondées sur un contrat ou résultent de la guerre civile, de l'insurrection ou de la fureur populaire (*mob violence*).

Dans sa discussion sur le sujet important et compliqué de l'intervention, au premier volume de son « Droit international » (4), Calvo soutient que les nations européennes ont

---

(1) Extrait du récent message du Président Roosevelt au Congrès, du 4 décembre 1906.

(2) Sans doute, il n'y a dans la résolution citée plus haut aucune adhésion expresse ou implicite à la Doctrine de Calvo. Mais en raison des conditions politiques et économiques, comme des enseignements des publicistes associés à ceux de l'expérience, on ne peut guère mettre en question l'état de l'opinion publique sur ce sujet dans l'Amérique latine.

(3) Calvo ne distingue pas entre l'intervention armée et l'intervention diplomatique ou pacifique, si ce n'est au point de vue de la forme. Il condamne la seconde aussi bien que la prer[illegible] *Le Droit international* (5ᵉ liv.), I, § 110, p. 267.

(4) Tome I, liv. III. Voir spécialement §§ 185-206.

suivi, dans leurs rapports avec les Etats américains, une règle ou principe d'intervention différente de celle qui a gouverné leurs relations mutuelles. Il remarque que durant la plus grande partie du XIXe siècle du moins, l'intervention en Europe a toujours été basée sur quelque principe important de politique interne, comme l'équilibre des puissances, ou sur quelque grand intérêt moral ou religieux favorable au développement de la civilisation ; tandis qu'au Nouveau-Monde les interventions des Etats européens ont été fondées non sur des principes légitimes, mais sur la force pure, et sur la non reconnaissance de la complète liberté et indépendance des Etats américains. Cela est conforme, comme il l'explique, aux traditions du système colonial.

« A côté de mobiles politiques, les interventions ont presque toujours eu pour prétexte apparent des lésions d'intérêts privés, des réclamations et des demandes d'indemnités pécuniaires en faveur de sujets ou même d'étrangers dont la protection n'était la plupart du temps nullement justifiée en droit strict... En droit international strict, le recouvrement de créances et la poursuite de réclamations privées ne justifient pas, *de plano*, l'intervention armée des gouvernements, et... comme les Etats européens suivent invariablement cette règle dans leurs relations réciproques, il n'y a nul motif pour qu'ils ne se l'imposent pas aussi dans leurs rapports avec les nations du Nouveau-Monde » (1).

Dans la partie de son ouvrage intitulée « Devoirs mutuels des Etats » (2), Calvo nie catégoriquement qu'un gouvernement soit responsable pour les pertes ou torts subis par les étrangers en temps de troubles internes ou de guerre civile.

« Admettre dans l'espèce la responsabilité des gouvernement, c'est-à-dire le principe d'une indemnité, ce serait créer

---

(1) *Op. cit.*, § 205, pp. 350-351.
(2) Tome III, liv. XV.

un privilège exorbitant et funeste, essentiellement favorable aux Etats puissants et nuisible aux nations plus faibles, établir une inégalité injustifiable entre les nationaux et les étrangers. »

En sanctionnant une telle doctrine, on se rendrait coupable, dit-il, d'une attaque profonde, quoiqu'indirecte, à l'un des éléments fondamentaux de l'indépendance des nations, à savoir le droit de juridiction territoriale. Il ajoute :

« C'est bien là, en effet, la portée réelle, la signification véritable de ce recours si fréquent à la voie diplomatique pour résoudre des questions que leur nature et les circonstances au milieu desquelles elles se produisent font rentrer dans le domaine exclusif des tribunaux ordinaires » (1).

Après avoir cité un certain nombre d'opinions d'hommes d'Etat et d'exemples empruntés à la pratique générale des nations (2), Calvo résume sa doctrine et présente les conclusions suivantes :

1° Le principe d'indemnité et d'intervention diplomatique en faveur des étrangers à raison des préjudices soufferts dans les cas de guerre civile n'a été et n'est admis par aucune nation de l'Europe ou de l'Amérique ;

2° Les gouvernements des nations puissantes qui exercent

---

(1) *Op. cit.*, § 1280, p. 142. Quelques pages plus haut (§ 1278, p. 140), Calvo parle des tentatives fréquemment faites pour imposer aux Etats américains la règle que « les étrangers méritent plus de considération, et des égards et des privilèges plus marqués et plus étendus que ceux qui sont accordés aux nationaux mêmes du pays où ils résident ».

Ailleurs (t. VI, § 256, p. 231), il remarque : « Il est certain que les étrangers qui s'établissent dans un pays ont droit à la même protection que les nationaux, mais il ne peuvent prétendre à une protection plus étendue. S'ils subissent un préjudice, ils doivent compter que le Gouvernement du pays poursuivra les délinquants, mais ils ne sauraient réclamer à l'Etat auquel ressortissent les auteurs de la violence une indemnité quelconque ».

(2) *Ibid.*, §§ 1281-1296.

ou imposent ce prétendu droit à l'encontre d'Etats relativement faibles, commettent un abus de pouvoir et de force que rien ne saurait justifier et qui est aussi contraire à leur propre législation qu'à la pratique internationale et aux convenances politiques (1).

Dans sa discussion sur l'affaire d'Aigues-Mortes au sixième volume de son ouvrage (2), Calvo nie aussi qu'un gouvernement, « en l'absence de toute faute de sa part », soit légalement responsable pour les dommages aux étrangers qui résultent de la fureur populaire, par ces motifs qu'un Etat n'est pas responsable des actes de simples particuliers, et que les étrangers ne peuvent réclamer à un Etat une protection plus étendue que celle qu'il accorde à ses nationaux.

Le 29 décembre 1902, M. Luis M. Drago, ministre des affaires étrangères de la République Argentine, envoya à M. Mérou, ministre de l'Argentine à Washington, une note qui eut un grand retentissement en Europe comme aux Etats-Unis. Dans cette note, provoquée par la tentative que faisaient alors les puissances alliées (Grande-Bretagne, Allemagne et Italie) pour recouvrer certaines réclamations contre le Vénézuéla par des moyens coercitifs, M. Drago déclarait tout d'abord qu'il laisserait hors de cause les réclamations provenant de dommages subis par les sujets des puissances réclamantes au cours de révolutions et guerres, mais se bornerait à quelques considérations que ces événements lui ont suggérées relativement au recouvrement compulsif de la dette publique. A propos des emprunts au profit d'un Etat étranger, il remarquait que le capitaliste prêteur fait toujours entrer en ligne de compte les ressources du pays, la nature et le degré du crédit et de la sécurité à lui offerts, et que suivant ces données il pose des conditions plus ou moins onéreuses. Il sait qu'il traite avec une souveraineté

(1) *Ibid.*, § 1297, pp. 155-156.

(2) Tom. VI, liv. XV, § 256; cf. tom. III, § 1271.

« et c'est un attribut inhérent à toute souveraineté que nulles procédures exécutoires ne peuvent être initiées ni poursuivies contre elle ».

Argument que (l'auteur) fonde sur la théorie de la liberté et de l'indépendance des Etats, qui est à la base du système moderne du droit international.

A l'appui de cette opinion, M. Drago cite Al. Hamilton, qui disait :

« Les contrats entre une nation et les personnalités privées sont obligatoires suivant la conscience du souverain et ne peuvent être l'objet d'une force contraignante. Ils ne confèrent pas de droit d'action à l'encontre de la volonté souveraine ».

Il cite aussi le onzième amendement de la Constitution des Etats-Unis, qui établit que :

« Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis n'a pas qualité pour connaître des instances de loi ou d'équité engagées ou poursuivies contre un des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat, ou par des citoyens ou sujets d'un Etat étranger ».

M. Drago admettait qu'une nation était absolument obligée au paiement de sa dette publique (dont le montant peut être déterminé par les tribunaux du pays ou par arbitrage), mais il maintenait qu'elle (la nation) a

« le droit de choisir le mode et le temps d'effectuer un paiement dans lequel elle est, pour le moins, aussi intéressée que le créancier lui-même, parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple ».

Il explique que :

« ce n'est, en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être ainsi entraînée à la guerre, au préjudice des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations ».

Déclarant que le peuple argentin était alarmé de ce que l'action des puissances alliées au Vénézuéla « établirait un dangereux précédent pour la sécurité et pour la paix des nations de cette partie de l'Amérique », (car « le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements » qui la subissent, situation qui « semble contrarier ouvertement la Doctrine de Monroe »), et, signalant le danger que des nations européennes ne se servent de l' « intervention financière » comme d'un prétexte à conquête, ce clairvoyant homme d'Etat argentin suggère que les Etats-Unis adoptent ou reconnaissent le principe

« que la dette publique (d'un Etat américain) ne peut provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe » (1).

---

(1) Pour le texte de la note Drago, voir *House Doc. of 58 th Congress*, 2e session (1903-04) pp. 1-5.

[Version française de cette note, texte *in extenso*, en tête de ce volume.]

Dans un mémorandum envoyé à Sr Mérou en réponse à cette communication, le secrétaire Hay, prudemment, n'exprimait ni assentiment ni dissentiment quant aux propositions avancées par Sr Drago, mais il visait deux passages des récents messages du Président Roosevelt pour indiquer la position générale prise par le Gouvernement des Etats-Unis : « Le Président a déclaré dans son message au Congrès du 3 décembre 1901, que par la Doctrine de Monroe nous ne garantissions aucun Etat contre le châtiment que lui attirerait sa mauvaise conduite, pourvu que ce châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition de territoire par un Etat non américain » ; et « en harmonie avec le langage précédent, le Président déclarait dans son message du 2 décembre 1902 : « Aucune nation indépendante en Amérique n'a à avoir la plus légère crainte d'agression de la part des Etats-Unis. Il appartient à chacun de maintenir l'ordre à l'intérieur de ses propres frontières et d'accomplir ses justes obligations vis-à-vis des étrangers. Cela fait, elles peuvent demeurer assurées que, fortes ou faibles, elles n'auront rien à craindre d'une intervention étrangère ». Le secrétaire Hay terminait cette communication par une déclaration en faveur de l'arbitrage dans les cas de

Dans son message du 5 décembre 1905, le Président Roosevelt se prononça avec sa vigueur accoutumée en faveur de la Doctrine de Drago. Après avoir appelé l'attention du Congrès sur l'embarras que pourrait occasionner à notre gouvernement l'affirmation par des nations étrangères de leur droit de recouvrer par la force des armes des dettes contractuelles dues par des Républiques américaines à des citoyens de la nation réclamante, et sur le danger d'occupation territoriale permanente que pouvait entraîner le procédé du recouvrement forcé, il disait :

« Notre propre gouvernement a toujours refusé d'exiger l'exécution de telles obligations contractuelles en recourant aux armes pour appuyer son national. Il est fort à désirer que tous les gouvernements étrangers envisagent de même les choses ».

Une comparaison entre les thèses de Calvo et de Drago telles qu'elles viennent d'être exposées montrera qu'elles diffèrent sur deux points très importants. La Doctrine de Drago est beaucoup plus étroite, quant à son objet, que celle de Calvo. M. Drago condamne seulement l'intervention armée comme moyen légitime ou juridique de recouvrer les dettes publiques, tandis que Calvo nie le droit d'employer la force pour la poursuite de toutes réclamations privées de nature pécuniaire. Et même, Calvo va plus loin encore. Il conteste absolument qu'un gouvernement soit responsable et doive indemnité pour les pertes et torts subis par des étrangers en temps de troubles intérieurs, guerre civile, ou pour les préjudices provenant de la fureur populaire (pourvu que le gouvernement ne soit pas en faute) par ce motif que l'admission d'un tel principe de responsabilité « établirait une inégalité

---

cette nature. — [Voir le texte *in extenso* de la note de Mr. Hay (traduite en espagnol) dans l'ouvrage du Dr Drago : *La República argentina y el caso de Venezuela*, pp. 11-12.]

injustifiable entre nationaux et étrangers » et menacerait l'indépendance des Etats faibles. Il n'admet même pas que les voies diplomatiques ordinaires soient ouvertes a réclamants en pareil cas.

En général, les réclamations privées de nature pécuniaire contre les Etats de l'Amérique latine peuvent être classées comme suit : 1° réclamations provenant d'actes de violence ou d'oppression, tels que traitement cruel, emprisonnement injustifié, expulsion ou violences de la foule ; 2° celles qui sont fondées sur des pertes subies au cours de guerres civiles ou insurrections; 3° celles qui sont fondées sur un contrat consistant surtout en réclamations de porteurs de titres et prêteurs (*investors*) dont les créances ont été garanties par le gouvernement défaillant (1).

La responsabilité d'un gouvernement pour les actes de violence et d'oppression doit dépendre des circonstances de chaque cas. Un Etat est sans aucun doute *directement* responsable (2) des actes de ses agents et doit supporter toutes les conséquences des violations du droit international commises

(1) Ainsi, par ex., les réclamations de la Grande Bretagne et de l'Allemagne contre le Vénézuéla en 1902-03 étaient divisées en trois catégories : 1° celles basées sur l'emprisonnement arbitraire et les mauvais traitements de sujets anglais et la saisie de navires anglais ; 2° pertes subies par des sujets anglais et allemands au cours des guerres civiles et révolutions récentes ; et 3° les réclamations des créanciers, comprenant non seulement les porteurs de titres ordinaires, mais aussi un certain nombre d'Anglais et d'Allemands dont les créances avaient été garanties par le gouvernement vénézuélien. Lire aussi un article de l'auteur intitulé « *The Venezuelan Affair in the Light of International Law* » dans l'*American Law Register*, mai 1903, vol. 42, n. s., pp. 250 et suiv.

(2) Cette responsabilité existe vis-à-vis des Etats plutôt que des individus. L'individu, comme tel, n'a, en droit international, d'autres droits ou devoirs que ceux qui lui appartiennent comme citoyen au sujet d'une entité internationale. Sur la théorie de la responsabilité des Etats pour dommages subis par les étrangers, voir deux récents articles de M. Anzilotti dans la *Rev. gén. de Dr. int. publ.*, 1906, pp. 5-29 et 285-309.

par eux. De tels actes devraient être promptement désavoués, et s'ils sont d'importance suffisante, leurs auteurs punis et réparation fournie (1).

En temps ordinaire, un Etat est, également, *indirectement* responsable de la sécurité due à tous ceux qui ont résidence ou domicile sur son territoire et sont assujettis à sa juridiction, et il est obligé, non sans doute à prévenir tous actes de violence contre les étrangers, mais à leur fournir le même degré et la même espèce de protection, et, d'une manière générale, à leur procurer les mêmes moyens d'obtenir réparation ou justice qui sont octroyés à ses propres nationaux (2).

Pour tenter d'obtenir réparation ou justice, les étrangers doivent en première instance avoir recours aux tribunaux locaux ou territoriaux du district où ils sont domiciliés, ou, comme Vattel (3) le pose en principe, au « juge du lieu ». Les moyens judiciaires devraient, en règle, être épuisés, avant le recours à l'intervention diplomatique en vue d'obtenir réparation (4). Mais cette règle ne s'applique pas en cas de déni de justice grossier et évident, lorsque les recours locaux manquent ou sont insuffisants, lorsque les voies de droit sont fermées, lorsque l'acte incriminé est en soi contraire au droit international, ou lorsqu'il y a une partialité

(1) Ceci ne s'applique pas aux fonctionnaires judiciaires qui sont plus ou moins indépendants de l'exécutif dans tous les Etats modernes bien organisés. « Tout ce qu'on peut donc attendre d'un gouvernement dans le cas de torts infligés par les tribunaux est qu'une compensation soit donnée, et si le tort a été causé par une imperfection du droit, qui empêche ces étrangers d'obtenir même justice qu'un national du pays, qu'il soit remédié à ce tort par la législation. » (Hall, *Treatise*, 3e liv., § 65, p. 214).

(2) C'est là la règle générale, mais qui, comme nous le verrons, ne va pas sans quelque exception.

(3) Liv. II, ch. 8, § 103; cf. liv. II, ch. 6, §§ 72 et 73.

(4) Moore, *Digest of International Law*, VI, § 987, Wharton II, § 241.

illégitime contre les étrangers de la part des autorités (1).

Elle « ne s'applique pas aux pays de civilisation imparfaite, ou dans les cas où des procédures antérieures révèlent une grossière perversion de la justice » (2).

La question de la responsabilité d'un Etat pour les torts aux personnes ou aux biens des étrangers résultant de la fureur populaire est une de celles où le peuple et le gouvernement des Etats-Unis, tout comme ceux de l'Amérique latine, pourraient être profondément intéressés. Qu'elle soit due à l'intensité des passions engendrées par les problèmes des races ou du travail, ou à un relâchement dans l'exécution des lois dû à des méthodes légales compliquées et surannées, la coutume américaine du « lynchage » pour certains crimes et sous certaines conditions ne semble guère s'affaiblir et ne parait pas devoir disparaître jusqu'à ce que les causes qui l'ont provoquée aient été écartées.

La règle qui a été généralement maintenue en paroles par les hommes d'Etat américains semble avoir été tout d'abord formulée par Daniel Webster à l'occasion des troubles de la Nouvelle-Orléans et de Key-West en 1851, provoqués par l'exécution sommaire d'un certain nombre de flibustiers américains à Cuba. Tout en admettant que le consul d'Espagne (dont le bureau avait été assailli et le mobilier détruit) (3) avait droit à indemnité, M. Webster maintenait que les sujets espagnols qui avaient été lésés dans leurs personnes ou leurs biens (il paraît n'y avoir pas eu de morts) n'avaient pas droit à compensation, attendu que « beaucoup de citoyens américains avaient subi des pertes équivalentes pour la même cause » et que les étrangers ont seulement

---

(1) Pour exemple de telles exceptions, voir Moore, §§ 913-914, 986-993, 1021, et Wharton §§ 230 et 242.

(2) Mr. Evarts, secrétaire d'Etat, à Mr. Marsh. *Wharton's Digest*, III, p. 695.

(3) Les archives du consulat furent aussi jetées dans la rue, le portrait de la Reine d'Espagne défiguré, et le drapeau espagnol lacéré.

« droit à la même protection que celle qui est accordée à nos propres citoyens... Ces simples particuliers, sujets de Sa Majesté Catholique, qui viennent volontairement résider aux Etats-Unis, n'ont certainement aucun lieu de se plaindre, s'ils sont protégés par les mêmes lois et par la même administration de la justice que les citoyens autochtones de ce pays » (1).

A titre de marque de courtoisie, et en considération de la magnanimité de la reine d'Espagne (qui avait ordonné la libération des prisonniers américains), le Congrès accorda néanmoins une indemnité aux sujets espagnols ainsi qu'au consul d'Espagne pour les pertes subies au cours des troubles.

L'histoire s'est répétée dans le cas d'un certain nombre de réclamations formées par des étrangers pour préjudice résultant de la violence populaire aux Etats-Unis depuis cette époque jusqu'à la nôtre. Dans la majorité de ces cas, le gouvernement des Etats-Unis a refusé d'admettre la responsabilité en principe, mais il a accordé une compensation à titre gracieux ou de faveur, ou par sentiment de magnanimité, de sympathie, de bienveillance ou d'opportunité politique (2). Quelques-uns de nos hommes d'Etat, cependant, admettent la responsabilité au cas où les autorités ou cours locales auraient manqué à faire due diligence, — c'est-à-dire diligence raisonnable, — pour prévenir ou punir de tels crimes : et c'est là incontestablement une règle de droit international (3).

---

(1) *Wharton's Digest*, II, § 226, p. 601 ; cf. Moore VI, § 1023, pp. 812-813.

(2) Il en fut ainsi notamment dans le cas des 43 Chinois tués et blessés à Rock Spring (Wyoming) en 1885, et des Italiens lynchés à la Nouvelle-Orléans en 1891. Pour ces cas et nombre d'autres voir *Moore's Digest*, VI, § 1026.

(3) On fait d'habitude reposer cette règle sur les paroles attribuées au secrétaire Evarts : « Un gouvernement est responsable internationalement pour les dommages causés aux résidents étrangers par des

D'autre part, les Etats-Unis ont montré un zèle recommandable à protéger leurs citoyens contre de telles attaques à l'étranger. Ils sont intervenus d'une façon répétée par les voies diplomatiques en Chine, Turquie, Mexique, Panama, Chili, Brésil et dans d'autres Etats centre- ou sud-américains (1).

En considération de cette double inconséquence, — de la théorie et de la pratique d'une part, et de notre attitude chez nous et à l'étranger d'autre part — ne serait-il pas sage à notre gouvernement d'admettre franchement la responsabilité dans tous les cas d'agression avec violences dirigées contre les étrangers en tant qu'étrangers ou contre les étrangers de certaines nationalités, en tout lieu et en toute circonstance

---

violences qu'il aurait pu réprimer par due diligence ». Voir *Wharton's Digest*, II, p. 602. Mais l'absence d'indications de citation dans Wharton, et une référence à la dépêche d'Evarts dans le *Digest* de Moore (Voir vol. VI, pp. 817-818) montrent que M. Evarts n'employa pas le langage qui lui est attribué. C'est là, cependant, une bonne formule d'un principe certain de droit international si nous ajoutons les mots : « et qu'il manque de punir ». Le fait que notre gouvernement fédéral a été quelquefois incapable d'assurer justice aux étrangers par suite de limitations constitutionnelles ou légales n'affecte pas sa responsabilité internationale. — [Notons le caractère éminemment juridique de cette dernière proposition : c'est le principe qui doit dominer la solution des contestations internationales délicates et complexes où peuvent être engagés des Etats à constitution fédérale, par le fait même de leur constitution. « Le gouvernement d'un Etat fédéral composé d'un certain nombre de petits Etats, qu'il représente au point de vue international, ne peut invoquer, pour se soustraire à la responsabilité qui lui incombe, le fait que la constitution de l'Etat fédéral ne lui donne sur les Etats particuliers ni le droit de contrôle, ni le droit d'exiger d'eux qu'ils satisfassent à leurs obligations ». (Règlement de l'Institut de Droit international, session de Neuchatel (septembre 1900), art. 4. — *Annuaire*, T. XVIII, p. 255). — Il faut savoir gré à un auteur américain d'avoir affirmé si nettement, en pareille matière, les justes principes du droit. — H.-A.-M.]

(1) Moore, *op. cit.* Pour l'activité diplomatique des Etats-Unis en Chine, voir la communication extrêmement remarquable du Ministre chinois Cheng-Tsao-Ju au secrétaire Bayard, pp. 822-826.

où les autorités locales montrent leur mauvais vouloir ou leur impuissance à prévenir, et les tribunaux leur impuissance ou leur mauvais vouloir à punir de tels crimes ? On ne peut demander aux étrangers d'apprécier les mérites (?) de notre actuelle institution nationale « particulière » du lynchage, et les Etats étrangers ont le droit certain de demander une meilleure protection pour leurs nationaux contre cette espèce de violence que leur infligent nos propres autorités et juridictions locales dans certaines parties de ce pays.

On peut cependant objecter que l'admission d'une telle règle ou d'un tel principe pourrait, dans certains cas, donner aux étrangers une protection supérieure à celle dont jouissent les nationaux eux-mêmes. Cela peut être vrai dans les pays où la vie et les biens restent exposés aux violences de la foule ; mais quant aux Etats civilisés, on suppose qu'en temps normal ils assurent au moins une juste ou moyenne somme de protection contre de telles violences, et ce n'est pas une réplique suffisante à une accusation de déni de justice (1) ou d'illégitime partialité, que de dire aux étrangers que les nationaux subissent fréquemment de pareilles injustices. Bien entendu, il en irait différemment dans le cas d'une erreur judiciaire ordinaire, lorsque l'esprit comme les formes de la loi ont été observés, ou dans le cas d'un particulier tué ou lésé accidentellement au cours d'une émeute ou d'une insurrection (2).

Au sujet de la récente protestation du Japon contre la ségrégation des écoliers japonais en Californie et de l'ignorance surprenante des principes régissant les droits et privilèges des étrangers qu'on a vu s'étaler en certaines sphères, il semble nécessaire de noter qu'un Etat n'a nulle obligation internationale d'étendre aux étrangers la jouissance des droits

(1) Sur ce qui constitue le déni de justice, voir spécialement Moore, VI, § 986 ; Wharton, II, § 230, et Anzilotti, *op. cit.*, pp. 21-23.

(2) Voir, p. ex., le cas de Bain dans Moore, *op. cit.*, § 1027.

civils et privés, ni de les placer sur le même pied que ses propres nationaux à cet égard. Tous les droits ou privilèges de cette espèce dont les étrangers peuvent jouir, qu'ils concernent l'éducation, qu'ils soient d'ordre économique ou religieux, reposent sur une convention ou sur le principe de réciprocité, ou sont octroyés tout gracieusement, à titre de faveurs (1). Tout ce qu'un étranger, autorisé à mettre pied ou à résider sur le territoire d'un Etat (et cette autorisation même est purement facultative) peut demander comme objet de droit strict en droit international est la protection de sa vie et de ses biens, ainsi que l'accès des juridictions locales dans ce but.

Les mêmes principes peuvent, en général, être considérés comme applicables au cas de préjudices ou pertes subis par les étrangers au cours d'une guerre civile ou d'une insurrection, sauf que la loi de nécessité ou l'impuissance matérielle à fournir la protection voulue affranchit généralement les gouvernements de leur responsabilité en pareil cas. La règle générale est que

« un souverain n'est pas ordinairement responsable vis-à-vis des résidents étrangers pour les préjudices qu'ils subissent sur son territoire du fait d'actes de belligérance, ou d'insurgés qu'il serait impuissant à contrôler (*control*) ».

Ils « n'ont pas droit à des privilèges ou immunités plus étendus que les autres habitants du district insurrectionnaire... En restant volontairement dans un pays en état de guerre civile, ils doivent être tenus comme ayant consenti à accepter les risques aussi bien que les avantages de ce domicile (2) ».

---

(1) Voir spécialement sur ce point le récent article d'Anzilotti dans la R. D. I. P. cité ci-dessus, pp. 18-20.

(2) *Wharton's Digest*, III, § 223. Du secrétaire Seward au comte Wydenbruck en 1865. Voir *Moore's Digest*, VI, pp. 885-886. Cf. Wharton, pp. 577-578.

Ces principes ont été affirmés d'une façon répétée par nos principaux hommes d'Etat (1) comme par ceux d'Europe (2) et ils ont la sanction presque unanime des principales autorités en droit international (3). Ils ont été invariablement appliqués par les Etats européens dans leurs relations mutuelles, quoique fréquemment violés dans leurs rapports avec des Etats plus faibles, plus spécialement vis-à-vis de la Chine, de la Turquie et des républiques de l'Amérique latine.

Il y a, cependant, plusieurs exceptions qui doivent être faites à ces principes généraux. Une indemnité serait due, semble-t-il, à des étrangers, à titre exceptionnel, dans les cas suivants : 1° Lorsque l'acte incriminé est dirigé contre des étrangers en tant qu'étrangers, ou comme assujettis à la juridiction de tel Etat en particulier. 2° Lorsque la lésion résulte d'un acte contraire aux lois ou traités du pays où l'acte a été commis, et pour lequel aucune réparation ne peut être obtenue autrement. 3° Lorsqu'il y a eu une violation sérieuse du droit international, plus spécialement des règles du droit de la guerre. 4° En cas de déni de justice évident, de violation

---

(1) Pour l'opinion de nombreux hommes d'Etat américains, voir *Moore's Digest*, VI, §§ 1032-1049. — Cf. Wharton, III, §§ 223-226.

(2) Voir spécialement les notes du prince Schwartzenberg (autrichien) et du comte Nesselrode (russe), en réplique à certaines réclamations du gouvernement britannique basées sur des dommages à des sujets anglais pendant les révolutions de Toscane et de Naples en 1848. Citées par Pradier-Fodéré, I, § 205, pp. 343-345, et Moore, *op. cit.*, pp. 886-887.

(3) Voir, p. e., Calvo, III, §§ 1280 et s.; Pradier-Fodéré, Traité, I, §§ 202 et s., 402 et s., III, §§ 1363 et s.; Fiore, D. I. P., I, § 675; Wharton, III. § 223; Hall, *Treatise* (3° éd.), § 65, pp. 218-219 ; Bluntschli, § 380 *bis*; Funck-Brentano et Sorel, Précis, ch. 12, pp. 227-229; Taylor, § 216; Oppenheim, I, p. 213; Bonfils-Fauchille, §§ 326 et s.; Liszt, § 24, pp. 189-190; Pillet, *Les Lois de la guerre*, p. 29; Weiss, *Le Droit international appliqué aux guerres civiles*, § 14; Bar dans R. D. I. 1899 (t. XXIX), p. 464-482. Voir Brusa dans *Annuaire* de 1898 (t. XVII), pp. 96-138, pour arguments en faveur de la responsabilité.

palpable de la justice, ou de partialité illégitime contre les étrangers de la part des autorités (1).

Quant à la troisième classe de réclamations, c'est-à-dire celles qui sont fondées sur un contrat, comprenant pour la plus grande partie celles des porteurs de titres et prêteurs dont les créances ont été garanties par le gouvernement défaillant, les quelques auteurs qui discutent la question paraissent divisés dans leurs opinions, avec une majorité opposée au recouvrement forcé. Le droit d'un Etat d'employer des mesures coercitives pour le recouvrement de dettes de cette nature est affirmé par exemple par Hall, Phillimore et Rivier, mais il est nié par Calvo, Pradier-Fodéré, Rolin-Jœquemyns, P. de Martens, Despagnet, Kebedgy et Nys (2).

On fait valoir, d'une part, que la foi publique, l' « honneur du prince », comme on dit, est particulièrement engagée dans

---

(1) Voir spécialement les règles adoptées par l'Institut de Dr. Int. en 1900, *Annuaire*, XVIII, pp. 254-256. Cf. *Moore's Digest*, Pradier-Fodéré, III, § 1366, p. 23). Bar et Brusa, cités ci-dessus.

(2) Hall, § 86, pp. 277-279; Phillimore, II, 5ᵉ part., ch. III, pp. 26-30; Rivier, I, liv. IV, ch. II, § 20, pp. 272-273; Calvo, I, § 205, p. 350; Pradier-Fodéré, I, § 405, pp. 620-623; Rolin-Jœquemyns dans R. D. I., t. I (1869), pp. 145 et s.; F. de Martens dans R. D. I., t. XIX, p. 386 et dans une récente brochure intitulée *Par la Justice vers la Paix*; Despagnet, Cours, § 258; Kebedgy dans R. G. D. I, t. I., p. 261, et Nys, II, p. 225.

Le 17 avril 1903, le publiciste Calvo, alors représentant de la République Argentine à Paris, adressa une lettre circulaire à nombre d'auteurs faisant autorité en droit international, pour leur demander leur opinion sur la question soulevée par la note de Drago. Sur dix opinions publiées dans la *Revue de Droit international* (Voir R. D. I., 1903, pp. 597-623), six (celles de Passy, Moynier, Campos, Féraud-Giraud, Weiss et D'Olivecrona) étaient en substance d'accord avec les principes de la note Drago. Quatre (celles de Westlake, Holland, Charmes et Fiore) étaient plus réservées. Sans être en apparence en désaccord absolu avec les principes de la note Drago, elles estimaient que cette note comportait des restrictions, ou que la question était douteuse. Pour une brève analyse de ces opinions, voir Perey Bardwell dans le *Green Bag* juillet 1906, pp. 378-379.

le cas de contrat de cette nature, d'autant plus qu'un gouvernement ne peut être actionné sans son consentement ; que les créanciers peuvent n'avoir pas d'autres moyens d'obtenir satisfaction que d'en appeler au gouvernement auquel ils ressortissent ; que le capital d'une dette publique aux mains mêmes d'un ennemi est exempt de saisie, et l'intérêt payable même en temps de guerre ; et que les Etats étant dans la théorie du droit libres et indépendants, et n'ayant pas de supérieur commun qui les contrôle ou réprime d'aucune manière, chaque Etat a par suite le droit strict de décider par lui-même quand ses droits ont été violés et de déterminer les conditions auxquelles il peut employer la force dans un but quelconque (1).

D'autre part, on soutient que les prêts et placements risqués devraient être découragés autant que possible ; que ceux qui les font agissent, normalement, en pleine connaissance des risques qu'ils courent et dans l'espoir de bénéfices exceptionnels ; que la pénalité naturelle du manquement d'un Etat à accomplir ses obligations est une perte de crédit ; que les étrangers ne peuvent compter qu'ils seront préférés aux créanciers nationaux ; que les mesures coercitives pour le recouvrement de mauvaises dettes ne sont jamais employées que contre des Etats plus faibles et paraissent être pratiquées comme prétextes d'agression et de conquête ; et que

« c'est un attribut inhérent à toute souveraineté que nulles procédures exécutoires ne peuvent être initiées ni accomplies contre elle » (2).

Les vues des hommes d'Etat anglais et américains ne sont pas en complète harmonie sur cet important sujet, quoique la politique générale de la Grande-Bretagne et des Etats-

---

(1) Tel est, p. ex., l'argument de G. W. Scott dans la *North Am. Rew.* du 5 octobre 1906, pp. 603-604.

(2) Drago, dans la note citée ci-dessus.

Unis ait été en substance la même (1). La thèse anglaise, telle qu'elle a été établie par Lord Palmerston, en 1848, dans une circulaire adressée aux représentants de la Grande-Bretagne dans les pays étrangers, pose en principe que la question de savoir s'il y a à faire de telles réclamations l'objet de négociations diplomatiques est

« pour le gouvernement britannique entièrement une question d'appréciation, et nullement une question de droit international ».

Dans le but, cependant, de décourager le placement des capitaux anglais dans des emprunts hasardeux de gouvernements étrangers, et d'en encourager le placement dans des entreprises productives à l'intérieur du pays,

« le gouvernement britannique a pensé jusqu'ici que la meilleure politique était de s'abstenir de reprendre à titre de questions internationales les plaintes formulées par des sujets anglais contre des gouvernements étrangers qui ont manqué à accomplir leurs engagements à propos de transactions pécuniaires de cette nature ».

Mais il déclare qu'un tel préjudice pourrait devenir assez considérable pour rendre opportun un changement de politique de la part du gouvernement britannique. Ces vues de Lord Palmerston ont été affirmées de nouveau par Lord Salisbury en janvier 1882 et par le premier ministre Balfour en décembre 1902 (2).

---

(1) Excepté pour l'intervention anglaise au Mexique, en Egypte et au Vénézuéla. Mais, dans ces cas, ceux qui représentaient le gouvernement anglais déclaraient ne pas intervenir principalement pour la protection des porteurs de titres.

(2) Pour le texte de cette circulaire, voir Hall, en note, pp. 278-279 (3e éd.), et Phillimore, II. t. V, ch. 3, pp. 26-28. En 1861, Lord John Russell, dans une communication à Sir C. I. Wyke, déclarait que « ce n'avait pas été la coutume du gouvernement de Sa Majesté, bien qu'il se soit toujours considéré comme libre d'agir ainsi, d'intervenir autori-

La politique des Etats-Unis (1) touchant les réclamations fondées sur des contrats a été ainsi établie par le secrétaire d'Etat Fish en 1871 :

« Notre politique dès longtemps fixée et pratiquée a été d'éviter l'intervention formelle du gouvernement excepté dans les cas de ces dommages et lésions aux personnes et aux biens que le droit commun dénomme « torts » et considère comme infligés par la force, et non comme le résultat d'engagements volontaires ou contrats.

Dans les cas fondés sur un contrat, la pratique de ce gouvernement est de se borner à permettre à son ministre d'exercer ses bons offices amicaux en recommandant la réclamation à l'examen équitable du débiteur, sans engager son propre gouvernement dans aucunes démarches ultérieures » (2).

En 1881, le secrétaire Blaine posait comme « règle universellement acceptée et pratiquée » qu'une personne

« qui s'engage volontairement dans un contrat avec le gouvernement d'un pays étranger ou avec les sujets ou citoyens de puissances étrangères, pour tout grief qu'il peut avoir ou pertes qu'il peut souffrir provenant d'un tel contrat, est soumise aux lois du pays avec le gouvernement ou les citoyens duquel le contrat a été conclu, pour la réparation [à poursuivre] » (3).

---

tairement en faveur de ceux à qui il avait plu de prêter leur argent à des gouvernements étrangers ».

(1) Pour les opinions des hommes d'Etat américains sur ce point, voir *Moore's* et *Wharton's Digest*, §§ 916-918, 995-998 ; et §§ 231-232 respectivement.

(2) *Moore's Digest*, VI, § 995, p. 710. — Cf. Wharton, II, § 231, p. 656.

(3) *Wharton's Digest*, II, pp. 658-659. Mais des exceptions ont été faites dans des cas où la diplomatie a fourni les seuls moyens de réparation, ainsi en cas de non accomplissement d'un contrat du gouvernement, de confiscation arbitraire de droits acquis, ou d'annulation de chartes et concessions. Pour exemples, voir *Moore's Digest*, VI, §§ 918, 996 et 997, et Wharton, II, § 232. « Des Commissions internationales

Les représentants des Etats-Unis à la troisième Conférence panaméricaine, qui se tint à Rio de Janeiro durant les mois de juillet et d'août 1906, avaient reçu les instructions suivantes :

« Cela a été depuis longtemps la politique constante des Etats-Unis de ne pas user de leurs forces militaires pour le recouvrement des dettes contractuelles ordinaires dues à leurs citoyens par d'autres gouvernements. Nous n'avons pas estimé que l'usage de la force dans un tel but fût compatible avec le respect de la souveraineté indépendante des autres membres de la famille des nations : ce qui est le principe le plus important du droit international et la première protection des nations faibles contre l'oppression des fortes. Il nous semble qu'une telle pratique est, dans son effet général, préjudiciable aux relations entre peuples et au bien-être des Etats faibles et troublés, dont le développement doit être encouragé dans l'intérêt de la civilisation ; qu'elle offre de fréquentes tentatives à l'intimidation et à l'oppression et à des guerres inutiles ou injustifiables. Nous regrettons que d'autres puissances, dont nous apprécions hautement les sentiments et le sens de la justice, aient parfois envisagé les choses autrement et se soient permis, bien qu'avec répugnance, nous le croyons, de recouvrer de telles dettes par la force. Il est vrai, sans doute, que le non-paiement de dettes publiques peut être accompagné de telles circonstances de fraude et d'injustice ou de violation des traités qu'elles justifient l'usage de la force. Ce gouvernement serait heureux de voir cette question faire l'objet d'une discussion internationale qui distinguerait entre de tels cas et la simple inexécution d'un contrat conclu avec un particulier, et d'une résolution en faveur du recours aux seuls moyens pacifiques dans les cas de la dernière catégorie. Il ne semble pas, cependant, que la conférence de Rio doive entreprendre de faire un tel examen ni d'arrêter une telle règle. Beaucoup de pays américains sont encore des

---

ont fréquemment accueilli des réclamations basées sur la violation de droits dérivés de contrats, avec déni de justice bien établi ». Moore, p. 718.

nations débitrices, tandis que les pays d'Europe sont leurs créanciers. Si la conférence de Rio, par conséquent, assumait une telle entreprise, elle apparaîtrait comme une assemblée de débiteurs qui décident comment leurs créanciers doivent se comporter, et par là elle n'inspirerait pas le respect. La véritable marche à suivre est indiquée par les termes du programme, qui propose d'imiter la seconde conférence de La Haye, où créanciers et débiteurs siégeront simultanément à examiner la question » (1).

On verra ainsi que, tandis que la Grande-Bretagne s'est, en général, abstenue d'intervention diplomatique en pareils cas uniquement pour des motifs de politique ou d'opportunité, les Etats-Unis paraissent avoir été arrêtés, dans une certaine mesure du moins, par un principe et par la considération de ce qu'on croit être règle de droit international.

Si nous envisageons la pratique internationale qui est, en général, la base du droit international, nous trouvons, il est vrai, un nombre considérable de cas d'intervention non purement pacifique ou diplomatique, mais d'intervention armée effective pour des motifs financiers, comme par exemple, au Mexique, en Egypte, en Portugal, au Nicaragua, au Vénézuéla, et en Turquie. Mais, à un examen plus serré et à la réflexion, on ne manque pas de se convaincre que ces cas sont tout à fait exceptionnels et servent seulement à prouver que la règle quotidienne ordinaire est celle de non-intervention.

Il est clair que la question du recouvrement forcé de toutes réclamations de nature pécuniaire (nous ne parlons pas de

(1) D'après le récent message au Congrès du président Roosevelt, du 4 décembre 1906.

[Instructions remises aux délégués américains à la Conférence de Rio de Janeiro par M. E. Root, secrétaire d'Etat. Dans le texte *in extenso* de ces instructions, que nous reproduisons plus loin (Cf. *La doctrine de Drago à la Conférence de Rio de Janeiro*), M. Root renvoie à la Note argentine du 29 décembre 1902. — H.-A. M.]

l'intervention diplomatique) doit être décidée conformément aux principes qui régissent l'intervention d'un Etat dans les affaires internes d'un autre.

La question de l'intervention présente une grande difficulté et une grande complexité. Cela provient de ce fait qu'il n'existe nulle part ailleurs dans le vaste domaine des relations internationales un tel conflit apparent entre la théorie politique ou les principes fondamentaux d'une part et la pratique internationale actuelle d'autre part. Tout le système moderne du droit international selon Grotius repose sur la doctrine de l'égalité juridique absolue et de la complète indépendance des Etats pleinement souverains. Cela présuppose la pleine liberté d'action de la part de chaque souverain dans sa propre sphère ou juridiction et la non-intervention dans les affaires externes ou internes des autres souverains. La règle ou doctrine de non-intervention est donc un corollaire nécessaire de la doctrine ou principe de la complète égalité et indépendance des Etats souverains et est un principe fondamental du droit international.

Mais on admet que le droit international repose sur la pratique internationale aussi bien que sur les principes fondamentaux, et lorsque nous en venons à examiner la pratique actuelle des Etats souverains, et spécialement celle des grandes puissances pendant le XIXe siècle, nous trouvons de nombreux exemples d'intervention armée pour toute espèce de motifs et prétextes. Intervention au nom de la moralité ou de l'humanité, par exemple, pour mettre fin aux grands crimes et massacres et à diverses formes de cruauté et oppression (comme dans les cas de persécution religieuse), pour prévenir l'extermination d'une race ou une diffusion de sang inutile, pour assurer le triomphe du droit et de la justice, etc.; intervention au nom de la politique et de l'intérêt, par ex. pour maintenir la balance de puissance ou équilibre politique en Europe, pour assurer la protection des personnes et des

biens des citoyens ou sujets de l'Etat intervenant, pour prévenir l'expansion de l'hérésie politique ou de la révolution, pour faire progresser la civilisation, etc. ; intervention pour des motifs qualifiés de juridiques, pour cause de self-préservation, pour prévenir ou terminer l'intervention injustifiable ou illégitime d'un autre Etat, pour exécuter des traités de garantie ou faire observer les principes fondamentaux du droit international : voilà quelques-uns des motifs ou prétextes qui ont été invoqués comme causes suffisantes pour une intervention armée en des cas particuliers.

Les théoriciens du droit international ont toujours différé considérablement dans leurs opinions quant à ce qui constitue des motifs juridiques ou légitimes d'intervention ou sur le point même de savoir s'il existe aucunement un tel droit. Il n'y a quasi unanimité que sur le droit de self-préservation, qui, à proprement parler, n'est pas une règle de droit au sens ordinaire de ce terme, appliqué à des règles ou règlements positifs, mais un droit fondamental ou principe immanent et antérieur à tous systèmes de droit et de coutume positives, et dont les peuples et les individus ne sauraient éluder l'effet quand même ils le voudraient.

La tendance actuelle parmi les publicistes est certainement en faveur de l'acceptation du principe de non-intervention comme règle correcte et normale ou courante de droit et de pratique internationale (1) ; mais de l'admission de l'inter-

---

(1) Parmi les autorités modernes en droit international, qui soit nient le droit d'intervention, soit acceptent le principe de non-intervention avec ou sans exceptions, on peut citer les suivants : Bonfils-Fauchille, §§ 295-324 ; Heffter-Geffcken, §§ 44-46; Woolsey, § 43 ; Wilson et Tucker, § 41 ; Walker, Science, pp. 112, 151 ; de Floecker, *de l'intervention* (1896), ch. II, § 3; F. de Martens, Traité, I, § 76, pp. 394 et s. ; Liszt, § 7, pp. 60 et s. ; Despagnet, Cours, pp. 188 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, Précis, pp. 212-216 ; Pradier-Fodéré, Traité, § 355; Rivier, Principes, I, pp. 390 et s. ; Nys, Le Droit int. (1905), II, pp. 182-193, spécialement p. 191 ;

vention comme exercice légitime du pouvoir souverain dans des cas extrêmes ou exceptionnels, pour des raisons de haute morale ou de politique supérieure plutôt que pour des motifs purement juridiques : ainsi au cas de grands crimes contre l'humanité (Grèce, Arménie et Cuba) ou lorsque des intérêts nationaux ou internationaux essentiels et permanents d'importance considérable sont en jeu (Empire ottoman, Mexique ou Panama).

Comme la guerre (1), l'intervention n'est pas, à parler strictement, un droit au sens juridique ordinaire de ce terme, bien que, comme la guerre, elle soit une source de droits et devoirs juridiques. Comme la guerre, c'est un exercice du pouvoir politique souverain ou suprême, un droit inhérent à la souveraineté elle-même. « Le gouvernement qui intervient accomplit un acte politique » (2). « C'est une procédure suprême et sommaire qui peut quelquefois emporter un résultat hors de la portée du droit » (3) mais qui est « au-dessus et au-delà du domaine du droit » (4) ; exception légitime à la règle ordinaire, courante de non-intervention, ou acte qu'on base sur la conscience pure et simple de sa force

---

Mérignhac, Traité (1905), I, pp. 284 et suiv. Calvo n'est pas parmi les partisans de la non-intervention. Plusieurs des autorités citées plus haut comme Pradier-Fodéré et Sorel nient le caractère juridique ou la validité du principe de non-intervention tout comme celui d'intervention. L'opinion de la majorité paraît être que la règle de droit international correcte est la non-intervention, mais que l'intervention est juridiquement ou moralement permise dans des cas extrêmes ou exceptionnels.

(1) Elle diffère de la guerre en ce qu'un simple recours à l'usage de la force est suffisant pour constituer une intervention. En cas de résistance elle conduit presque inévitablement à la guerre.

(2) Funck-Brentano et Sorel, Précis, pp. 212-216. Pour une rapide exposition de cette thèse, que nous croyons être celle des publicistes les plus avancés en Europe, voir un article du prof. Georg Jellinek (*Am. Law Review*, 35, pp. 56-62).

(3) Sir W. Harcourt, *Letters of Historicus*, p. 41.

(4) Lawrence, *Principles*, p. 121.

physique. Comme un souverain qui se décide à exercer cette manifestation suprême de puissance politique ne peut, en règle, être arrêté que par le contre-usage de la force, il peut devenir nécessaire pour un autre ou pour d'autres souverains intéressés d'exercer un pouvoir politique semblable et d'intervenir contre un acte d'intervention injuste ou nuisible.

Nous espérons que tous voient clairement maintenant quelle est ou devrait être notre attitude, comme nation, vis-à-vis des doctrines de Calvo et de Drago. Les deux doctrines, doctrine large de Calvo ou doctrine étroite de Drago, sont essentiellement saines en principe et opportunes en politique, bien que Calvo aille trop loin en condamnant l'action diplomatique ou la présentation de réclamations tendant à indemnité dans tous les cas à envisager, et qu'il n'admette pas assez d'exceptions aux règles et principes généraux qu'il établit d'ailleurs sainement et correctement. La portée et le caractère de ces exceptions ont été indiqués dans la première partie de cet article.

Si nous ne nions pas la responsabilité des gouvernements vis-à-vis des étrangers dans certains cas, même en temps de guerre civile ou d'insurrection, il est certain que la plus grande partie des réclamations ainsi formulées exagèrent considérablement, d'habitude, la responsabilité encourue, et reposent sur des principes erronés. Les exemples suivants, choisis principalement dans le travail de Moore sur l'arbitrage, peuvent servir à montrer le montant exorbitant de la plupart de ces réclamations (1).

Les réclamations de la Grande-Bretagne contre les Etats-Unis relatives à la guerre civile [Guerre de Sécession], qui

(1) Dans une récente brochure, intitulée *Par la Justice vers la Paix*, le professeur F. de Martens appelle spécialement l'attention sur le caractère excessif et frauduleux de beaucoup de ces réclamations.

furent réglées par une commission mixte en 1873, se montaient (avec l'intérêt) à environ 96.000.000 de dollars. Moins de 2.000.000 de dollars furent accordés en fait aux réclamants anglais. Des 478 réclamations britanniques, 259 étaient relatives à des biens prétendus saisis par les autorités militaires, navales ou civiles des Etats-Unis ; 181 à des biens prétendus détruits par les forces militaires et navales des Etats-Unis ; 7 à des biens détruits par la Confédération ; 100 à des dommages pour arrestation prétendue illégale et emprisonnement de sujets britanniques par les autorités des Etats-Unis ; 77 à des dommages pour capture prétendue illégale et condamnation ou séquestre de navires anglais et de leurs cargaisons comme prises de guerre par les forces navales et les autorités civiles des Etats-Unis (1).

Les réclamations de la France provenant de la guerre civile furent également réglées par une Commission mixte qui se réunit en 1880-84. Elles se montaient à environ 35.000.000 de dollars. Le montant accordé en fait fut de 625.566 dollars, soit moins de 2 0/0 du chiffre demandé. Beaucoup de réclamations furent déclarées frauduleuses et les autres étaient fortement exagérées. La plupart des réparations accordées le furent pour dommages infligés par les armées des Etats-Unis, c'est-à-dire pour violations présumées des règles du droit de la guerre (2).

Les réclamations des citoyens des Etats-Unis contre le Mexique, présentées à la Commission mixte qui se réunit en juillet 1869, et continua à siéger jusqu'à janvier 1876, se montaient à la somme énorme de 470.000.000 de dollars. Le montant accordé en fait fut de 4.000.000 de dollars, soit moins de 1 0/0. Les réclamations des citoyens mexicains contre les Etats-Unis

(1) Voir Moore sur l'Arbitrage, I. pp. 692-693.
(2) Moore, II, pp. 1133 et suiv., 1156 et suiv.

se montaient à 86.000.000 de dollars. Ils reçurent 150.000 dollars (1).

Les commissions mixtes qui réglèrent les réclamations contre le Vénézuéla à Caracas, pendant l'été de 1903, accordèrent 2.313.711 bolivars aux réclamants américains sur 81.410.952 demandés ; 1.974.818 aux réclamants espagnols qui en demandaient 5.307.626 ; 2.975.906 aux réclamants italiens qui en avaient réclamé 39.844.258 ; 2.091.908 aux réclamants allemands qui en avaient demandé 7.376.685 ; 9.401.267 aux réclamants anglais au lieu de 14.743.572 demandés et 10.898.643 aux réclamants belges qui avaient demandé seulement 14.921.805 bolivars (2). Les demandes des réclamants français, qui se montaient à près de 8 millions de dollars, furent réduites à 685.000 dollars (3).

Ces demandes étant en outre excessives pour le montant, on peut croire que la plupart d'entre elles sont frauduleuses au fond, et entachées d'illégalité et d'injustice. Il est notoire que les sommes reçues par un gouvernement sont souvent fort inférieures à la valeur apparente de l'emprunt, et nombre de ceux qui réclament pour pertes subies au cours d'une guerre civile ou d'une insurrection n'échappent pas au juste soupçon de s'être engagés eux-mêmes dans des actes contraires à la neutralité ou insurrectionnaires.

En considération du mal-fondé de beaucoup, sinon même de la plupart des réclamations de cette nature, et du danger pour la paix et la sécurité des Etats de l'Amérique latine, provenant de leur recouvrement forcé par les grandes puissances européennes, les Etats-Unis seraient pleinement justifiés à faire même un pas au-delà de la Doctrine de Drago, en

(1) Moore, II, pp. 1319 et suiv.

(2) Ces chiffres sont empruntés à l'excellent article de Latané sur « le Recouvrement forcé des dettes internationales », dans l'*Atlantic Monthly* d'octobre 1906, p. 546.

(3) D'après une statistique de l'*Outlook* (1906), vol. 82, p. 10.

déclarant formellement au monde qu'ils ne pourraient voir avec indifférence une tentative de recouvrement forcé de réclamations privées de nature pécuniaire sur le Continent Occidental (1). La Doctrine de Monroe, du moins dans sa forme présente, défend toute acquisition ultérieure, colonisation ou occupation permanente du territoire américain par une puissance européenne, et on croit qu'une telle déclaration ne serait pas seulement en harmonie avec l'esprit de cette doctrine, mais qu'elle viendrait fortifier le principe de non intervention.

En considération, cependant, du fait que quelques-unes de ces réclamations peuvent être bien fondées, et que les tribunaux judiciaires, dans certaines parties de l'Amérique centrale, sont notoirement inaptes à une administration de la justice impartiale et efficace, et à cause de la fréquence des révolutions, due principalement à des élections frauduleuses, il pourrait être bon d'associer à cette déclaration une autre proposition : que de telles réclamations soient soumises à des tribunaux arbitraux loyaux et impartiaux ou à des commissions mixtes composées de représentants des deux nations tant créditrice que débitrice (2).

Les Etats-Unis n'ont aucun désir de devenir une « agence de recouvrement de dettes » pour les créanciers européens, ni d'établir un protectorat sur les Etats de l'Amérique latine. Pour ces raisons notre Gouvernement devrait éviter, si pos-

(1) La sagesse d'une telle attitude est considérablement fortifiée par la décision de la Cour de La Haye rendue le 22 février 1904, qui a admis la prétention des alliés qu'ils avaient droit à un traitement préférentiel en conséquence de leur action coercitive contre le Vénézuéla. Pour une récente critique approfondie de cette décision, voir un long article par M. Mallarmé dans la R. G. D. I. P. 1906, pp. 423-500.

(2) Le professeur F. de Martens indique la Cour de La Haye comme bien désignée pour l'arbitrage de ces réclamations, mais en raison de sa décision dans l'affaire du Vénézuéla, il serait peut-être préférable de conserver le présent système des Commissions mixtes.

sible, la responsabilité d'une décision *ex parte* concernant la validité de ces réclamations, bien qu'assumer une telle tâche fût préférable au recouvrement forcé par les puissances européennes. Notre insistance en faveur du recours à arbitrage dans l'espèce du fameux litige de frontières entre la Grande-Bretagne et le Vénézuéla en 1895, indique le procédé qui permettra le règlement à la fois le plus facile et le plus équitable de pareilles contestations.

AMOS S. HERSHEY.

VII

LA DOCTRINE DE DRAGO

A LA CONFÉRENCE PAN-AMÉRICAINE DE RIO-DE-JANEIRO.

Lettre adressée par M. Elihu Root, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à la Commission constituée à Washington pour l'élaboration du programme de la Conférence de Rio-de-Janeiro (22 mars 1906).

« Vous vous rappelez que la Conférence de Mexico a adopté un protocole d'adhésion aux conventions de La Haye, et, dans le troisième article de ce protocole, conféré pouvoir aux gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et des Etats-Unis du Mexique pour négocier avec les autres puissances signataires de la Convention pour le règlement pacifique des litiges internationaux, en vue de l'adhésion à cette Convention des nations américaines qui en feraient la requête et qui n'étaient pas jusqu'alors signataires de ladite Convention.

A diverses reprises, depuis la Conférence de Mexico, les Etats-Unis ont tenté d'obtenir l'admission individuelle d'Etats de Centre-Amérique ou Sud-Amérique comme signataires additionnels de la Convention de La Haye, mais sans succès, parce qu'aucun texte exprès n'avait visé cette éventualité dans la Convention de La Haye.

En octobre 1904, M. Hay, en prenant l'initiative, au nom des Etats-Unis, de réclamer la convocation d'une seconde Conférence à La Haye, parmi les points développés dans sa lettre à toutes les puissances signataires, sollicita la discussion et l'adoption d'une procédure par laquelle les Etats non signataires des actes originaux de la Conférence de La Haye pussent y devenir parties adhérentes. Insistance fut encore faite auprès des puissances par une note adressée à toutes en décembre 1904. En conséquence, lorsqu'en octobre 1905, après la fin de la guerre entre le Japon et la Russie, le Président des Etats-Unis laissa à la Russie l'initiative de provoquer la réunion de la seconde Conférence de La Haye, la Russie comprit tous les Etats sud-américains dans la convocation à la Conférence, et à peu près tous ont accepté l'invitation.

Il est évident qu'en insistant ainsi pour faire comprendre tous les Etats américains dans la Convention générale des nations à La Haye, nous avons tous assumé une responsabilité dont nous devons être prêts à nous décharger maintenant que la prochaine Conférence est arrêtée. Il me semble qu'il est très désirable que la marche à suivre pour nous décharger de cette responsabilité fasse l'objet d'une consultation et d'une discussion à la Conférence de Rio, si bien que les délégués des Etats américains puissent se rendre à la Conférence de La Haye avec des instructions mûrement réfléchies.

En conséquence, j'ai l'honneur de proposer au Comité de comprendre dans le programme de discussion de la Conférence de Rio quelque chapitre comme celui-ci :

Instructions aux délégués pour la prochaine Conférence internationale de La Haye.

Sous cette rubrique, je viserais distinctement les questions suivantes :

a) Instructions relatives aux devoirs des neutres en temps de guerre ;

b) Instructions relatives à l'immunité de la propriété privée sur mer en temps de guerre ;

c) Instructions relatives aux mesures pour la réduction des chances de guerre.

Et, sous ce dernier chef, je crois que si l'acceptation du principe que les contrats entre une nation et un particulier ne sont pas recouvrables par la force, question sur laquelle S. E. le Dr Drago, le distingué Ministre des Relations extérieures de l'Argentine, en 1902, adressa une note très habile au Ministre de l'Argentine à Washington, peut être consacré à La Haye, un pas très important aura été fait dans le sens de la restriction des causes de guerre. Pour ce motif, j'espère que le Comité jugera bon d'admettre l'adjonction de cette question à celles que j'ai d'ailleurs signalées. »

Texte adopté par la Commission de Washington (1) **(art. IV du programme de la Conférence de Rio-de-Janeiro) :**

« Résolution recommandant que la seconde Conférence de la Paix à La Haye soit invitée à examiner si ou dans quelle mesure l'usage de la force est admissible pour le recouvrement des dettes publiques. »

---

(1) On sait que cette Commission comprenait les ambassadeurs à Washington du Brésil et du Mexique, et les ministres de la République Argentine, du Chili, de Costa Rica, et de Cuba. Au sein de cette Commission, le représentant de l'Argentine insista pour l'inscription au programme d'un article qui permît à la troisième Conférence panaméricaine de ratifier par son vote la Doctrine de Drago. Au contraire le Brésil et le Chili préféraient que la Conférence de Rio ne se prononçât pas sur le principe de la note visée. Les représentants de Cuba et de

Instructions aux délégués des Etats-Unis à la Conférence pan-américaine de Rio de Janeiro, concernant la Doctrine de Drago. (Art. IV du programme).

« Cela a été depuis longtemps la politique constante des Etats-Unis de ne pas user de leurs forces militaires pour le recouvrement des dettes contractuelles ordinaires dues à leurs citoyens par d'autres gouvernements. Nous n'avons pas estimé que l'usage de la force dans un tel but fût compatible avec le respect de la souveraineté indépendante des autres membres de la famille des nations ; ce qui est le principe le plus important du droit international et la première protection des nations faibles contre l'oppression des fortes. Il nous semble qu'une telle pratique est, dans son effet général, préjudiciable aux relations entre peuples et au bien-être des Etats faibles et troublés, dont le développement doit être encouragé dans l'intérêt de la civilisation ; qu'elle offre de fréquentes tentations à l'intimidation et à l'oppression et à des guerres inutiles et injustifiables. Nous regrettons que d'autres puissances, dont nous apprécions hautement les sentiments et le sens de la justice, aient parfois envisagé les choses autrement et se soient permis, bien qu'avec répugnance, nous le croyons, de recouvrer de telles dettes par la force. Il est vrai, sans doute, que le non-paiement de dettes publiques peut être accompagné de telles circonstances de

---

Costa Rica proposaient, — suivant une excellente formule qui aurait pu fournir une base très juridique aux discussions de la Conférence de La Haye comme de celle de Rio, — que la Conférence étudiât « l'étendue et les limitations de responsabilités d'un Etat quant aux diverses classes de réclamations pécuniaires, et les moyens admissibles pour leur recouvrement ». (Voir sur ces discussions le livre de Quesada : *Arbitration in Latin-America*, pp. 104 et s.)

fraude et d'injustice ou de violation des traités qu'elles justifient l'usage de la force. Ce gouvernement serait heureux de voir cette question faire l'objet d'une discussion internationale qui distinguerait entre de tels cas et la simple inexécution d'un contrat conclu avec un particulier, et d'une résolution en faveur du recours aux seuls moyens pacifiques dans les cas de la dernière catégorie. Vous trouverez un fort appui à cette thèse dans une excellente lettre écrite le 29 décembre 1902 par M. Drago, ministre des Relations extérieures de l'Argentine, au ministre de l'Argentine à Washington, — lettre reproduite dans le volume des *Foreign Relations* des Etats-Unis 1903, page 1.

Il ne semble pas, cependant, que la Conférence de Rio doive entreprendre de faire un tel examen ni d'arrêter une telle règle. Beaucoup de pays américains sont encore des nations débitrices, tandis que les pays d'Europe sont leurs créanciers. Si la Conférence de Rio, par conséquent, assumait une telle entreprise, elle apparaîtrait comme une assemblée de débiteurs qui décident comment leurs créanciers doivent se comporter, et par là elle n'inspirerait pas le respect. La véritable marche à suivre est indiquée par les termes du programme, qui propose d'inviter la seconde Conférence de La Haye, où créanciers et débiteurs siégeront simultanément, à examiner la question. » (1).

---

(1) Il est intéressant de rapprocher de ces Instructions les déclarations faites à la Conférence panaméricaine de Washington (séance du 18 avril 1890) par le délégué américain W. H. Trescot, sur la question des réclamations contre un Etat pour dommages subis par les étrangers, en faveur de l'intervention par la voie diplomatique :

« Devant quelle juridiction le Gouvernement laissera t-il actionner la souveraineté de la nation, pour répondre de sa responsabilité envers le réclamant, et comment l'exécution du jugement pourra-t-elle être poursuivie ? Qu'advient-il, dans une telle théorie, du commerçant national dans un pays belligérant ? Quelle garantie a l'étranger contre l'emprunt forcé auquel un citoyen du pays peut être patriotiquement obligé à souscrire ? Prenez le cas du porteur de titres étranger qui fournit au

Rapport du Comité chargé de l'examen de l'article 4 du programme de la Conférence de Rio-de-Janeiro, présenté à la Conférence et ratifié par elle (1).

Comme cela a été nettement établi à la réunion du Conseil directeur du Bureau des Républiques américaines, tenue le 21 avril de cette année, l'objet de cet article était limité aux dettes publiques, et il ne devait nullement impliquer l'acceptation de la légitimité de leur recouvrement coercitif.

Le Comité croit qu'il est préférable de poser la question litigieuse sur un terrain plus large et plus compréhensif, de manière à viser non seulement les dettes publiques, mais aussi les autres cas d'ordre exclusivement pécuniaire, qui sont souvent la cause de déplorables conflits.

Gouvernement une inappréciable assistance en des temps critiques, lorsque la dette n'est ni niée ni protestée, mais reste seulement impayée d'une façon persistante. Aucun Gouvernement a-t-il hésité à protéger par la voie diplomatique les intérêts de ses sujets, lorsque l'étranger ne peut contraindre son débiteur au paiement en s'adressant aux tribunaux? Prenez le cas où les personnes et les biens des étrangers n'ont pas reçu du gouvernement local la protection à laquelle ils ont droit. Conçoit-on qu'on puisse se départir à tel point des anciens usages et du droit international reconnu, et que cela soit accepté ?

Ces réclamations ont représenté le courage, l'initiative et les capitaux de toute une classe d'hommes rusés et aventureux sans doute, mais singulièrement intelligents. Ils ont aventuré beaucoup, non sans espoir de gain, il est vrai, mais faisant ainsi œuvre féconde en fondant de grandes industries, en soutenant des Gouvernements en lutte, en aidant d'autres peuples dans leurs efforts pour l'indépendance. Et chaque jour, comme le monde devient plus étroitement solidaire, cette communauté d'entreprises, cet apport de travail et de capitaux à l'œuvre des autres peuples va se développant, se réalisant non plus par des contrats purement privés et peu considérables, mais par de vastes transactions qui comportent action législative, intervention gouvernementale et responsabilité nationale. »

D'après la citation faite par Quesada, *op. cit.*, p. 112, note.

(1) D'après Quesada, *op. cit.*, pp. 113-115.

On n'a pas proposé d'arriver à des conclusions précises dans cette Conférence, composée exclusivement de nations américaines, mais de laisser la fixation des vrais principes qui doivent gouverner la matière à une assemblée internationale composée de toutes les nations du monde.

Le Comité n'a pas manqué de tenir compte de ce fait que la question posée n'engage pas seulement l'application des principes du droit international, mais aussi ceux qui affectent les droits de souveraineté interne des peuples, et que ces droits doivent être respectés par les résolutions de cette Conférence, corps essentiellement jaloux de respecter les prérogatives de la souveraineté nationale.

Le Comité comprend qu'il faut que les principes de droit international, exprimés dans les traités ou généralement acceptés, soient violés, pour que le cas visé par l'article du programme vienne à surgir, et que cet article se réfère seulement aux dettes contractées par un Etat avec un particulier, sans l'intervention d'un autre Etat.

Attendu que c'est l'opinion du Comité que la question de l'article en discussion pourrait être étendue à d'autres cas de réclamations pécuniaires, indépendamment de ceux qui concernent spécialement les dettes publiques, les seuls compris dans l'article du programme, et que les gouvernements ici représentés ne sont pas d'accord quant à l'opportunité de poser ainsi la question, — le Comité se borne à recommander l'adoption de la résolution suivante :

« *Résolu, par la troisième Conférence internationale des Etats américains assemblés à Rio de Janeiro :*

« De recommander aux Gouvernements représentés à cette Conférence d'apprécier l'opportunité d'inviter la seconde Conférence de la Paix à examiner la question du recouvrement forcé des dettes publiques, et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les peuples les conflits d'origine exclusivement pécuniaire. »

VIII

DÉCLARATIONS FAITES A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS FRANÇAISE

Par M. PICHON, Ministre des Affaires étrangères(1) (7 juin 1907)

...... Il n'est pas douteux que la diplomatie ne peut être à la remorque de tous les financiers qui hasardent leurs capitaux dans des opérations plus ou moins avantureuses. On ne peut risquer les forces et engager la politique et les relations d'un pays dans toutes les spéculations heureuses ou malheureuses auxquelles les grands entrepreneurs, les fournisseurs et les banquiers pourraient se laisser imprudemment entraîner.

Il y a lieu de tenir compte, dans l'examen délicat de ces affaires, non seulement des considérations politiques invoquées par les Etats américains, mais aussi de la nature même des questions qui peuvent solliciter le concours de l'action gouvernementale.

Il y a des différences à faire entre les conflits qui naîtraient d'emprunts usuraires et ceux qui naîtraient

---

(1) *Journal Officiel* du 8 juin 1907, Débats parlementaires, Chambre des Députés, p. 1231.

d'emprunts réguliers ; entre les Etats qui veulent sincère ment exécuter leurs obligations et ceux qui s'y refusent ; entre les gouvernements qui commettent de parti pris des dénis de justice et ceux qui sont respectueux du droit ; entre ceux qui opposent la mauvaise foi à des réclamations justifiées et ceux qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, se trouveraient momentanément dans l'impossibilité d'accorder des satisfactions légitimes.

On ne peut repousser systématiquement, dans tous les cas, toute mesure coercitive dans les rapports internationaux pour la satisfaction de réclamations pécuniaires, surtout lorsque ces réclamations reposent sur l'exécution des traités, sur des droits tout à fait respectables, sur des intérêts touchant au commerce, à l'industrie, à la prospérité des Etats, intérêts qui se trouveraient lésés par des gouvernements infidèles à leurs promesses ou peu soucieux de tenir leurs engagements. Il y a un départ à faire entre les nécessités inéluctables devant lesquelles tous les gouvernements s'incli nent et les spéculations anonymes ou individuelles auxquelles il faut savoir résister.

Sur ce point, nous devons laisser à nos représentants à la Conférence de La Haye la plus grande liberté d'appréciation et de jugement......

IX

LA DOCTRINE DE DRAGO A LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

DOCUMENTS (1).

PROPOSITION DE LA DÉLÉGATION DES ETATS-UNIS

concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes ordinaires, ayant leur origine dans des contrats (2).

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées comme dues aux sujets ou citoyens d'un pays, par le gouvernement d'un autre pays, et afin de garantir que toutes les dettes contractuelles de cette nature qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par voie diplomatique, seront soumises à l'arbitrage, il est convenu qu'un recours à aucune mesure coercitive impliquant l'emploi de forces militaires ou navales pour le recouvrement de telles dettes con-

---

(1) D'après les procès-verbaux de la Conférence de la Haye. Nous ne donnons d'ailleurs ici que les documents essentiels.

(2) Proposition présentée par le général Horace Porter . . 2e séance de la 1re Sous-Comm. de la 1re Comm., 2 juillet 1907. — (Rapport du baron Guillaume sur les travaux de la 1re Commission, Annexe 15.)

tractuelles ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite par le créancier et refusée ou laissée sans réponse par le débiteur, ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'ait eu lieu et que l'Etat débiteur ait manqué à se conformer à la sentence rendue.

Il est de plus convenu que cet arbitrage sera conforme pour la procédure au Chapitre III de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée à La Haye, et qu'il déterminera l'équité et le montant de la dette, le temps et mode de son règlement et la garantie, s'il y a lieu, à donner pendant tout délai dans le paiement.

Proposition de la Délégation des Etats-Unis

concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats.

TEXTE CORRIGÉ DE LA PROPOSITION ORIGINAIRE (1)

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses sujets ou citoyens et afin de garantir que toutes les dettes contractuelles de cette nature qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par voie diplomatique, seront soumises à l'arbitrage, il est convenu qu'aucun recours à une mesure coercitive impliquant l'emploi de forces militaires ou navales pour le recouvrement de telles dettes contractuelles ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite par le réclamant et refusée ou laissée sans réponse par l'Etat débiteur,

(1) Rapport du baron Guillaume, Annexe 18.

ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'ait eu lieu et que l'Etat débiteur ait manqué à se conformer à la sentence rendue.

Il est de plus convenu que cet arbitrage sera conforme pour la procédure au Chapitre III de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée à La Haye, et qu'il déterminera la justice et le montant de la dette, le temps et mode de son règlement et la garantie, s'il y a lieu, à donner pendant tout délai dans le paiement.

Proposition des États-Unis d'Amérique

concernant le traitement des dettes contractuelles

TEXTE CORRIGÉ DU 29 AOUT 1907. (1)

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux, les puissances signataires sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de telles dettes contractuelles.

Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue.

Il est de plus convenu que l'arbitrage dont il s'agit sera conforme pour la procédure au Chapitre III de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée à La Haye, et qu'il déterminera, en tant que les Parties n'en seraient pas convenues, la justice et le montant de la dette, le temps et mode de son règlement.

---

(1) 1re Commission, 1re Sous-Commission (Annexe 18). — Rapport du baron Guillaume, Annexe 53.

Amendement proposé par la Délégation de la République dominicaine

à la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique sur l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques (1).

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés, toutes les réclamations d'une origine purement pécuniaire soit qu'elles proviennent d'emprunts publics ou d'autres dettes contractuelles, ou bien de dommages et pertes, présentées par un Gouvernement au nom de ses nationaux, seront soumises à l'arbitrage international chaque fois qu'elles n'auraient pu être réglées à l'amiable par voie diplomatique. Aucune mesure coercitive, impliquant l'emploi des forces militaires ou navales, ne sera prise contre l'Etat débiteur que dans le cas que celui-ci se refuse à accepter l'arbitrage proposé par l'Etat réclamant, ou à se soumettre à la sentence rendue par le tribunal arbitral.

Il est convenu que cet arbitrage déterminera l'équité et le montant des réclamations, le temps et le mode de leur règlement, se conformant, quant à la procédure, aux règles établies au chapitre III de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée à La Haye.

Proposition de la Délégation du Chili (2).

La Délégation du Chili, inspirée par le désir de chercher des moyens de conciliation pour le règlement pacifique des désaccords qui surviennent le plus souvent dans le cours ordinaire des rapports internationaux, a l'honneur de soumettre à la considération de la Conférence la proposition suivante :

Les Parties contractantes s'engagent à soumettre à l'arbitrage toute réclamation de sujets ou citoyens d'un Etat contre un autre Etat, dans le cas où les négociations par la voie diplomatique n'auraient pu aboutir à un accord satisfaisant,

---

(1) 1re Comm., 1re Sous-Comm., Ann. 30. — Rapport du baron Guillaume, Ann. 25.

(2) Rapport du baron Guillaume, Ann. 52.

et quand ces réclamations seraient de nature pécuniaire, procédant, soit de dommages et pertes pécuniaires, soit de l'infraction de contrats, dans lesquels les contractants eux-mêmes n'auraient pas arrêté l'autorité et la procédure auxquelles ils devraient faire appel pour résoudre les désaccords survenus.

Les Parties contractantes s'engagent également à soumettre au Tribunal de La Haye la résolution finale des questions ou difficultés mentionnées, dans le cas où elles ne croiraient pas préférable de se mettre d'accord pour la constitution d'un tribunal spécial pour la résolution de la question.

Amendement proposé par la Délégation du Pérou

à la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique pour le recouvrement des dettes publiques (1).

Les principes établis dans cette proposition ne pourront pas s'appliquer à des réclamations ou différends provenant de contrats passés par le gouvernement d'un pays avec des sujets étrangers quand, dans ces contrats, il aura été expressément stipulé que ces réclamations ou différends devront être soumis aux juges et tribunaux du pays.

Déclaration de la Délégation des États-Unis du Vénézuéla (2)

La Délégation des Etats-Unis de Vénézuéla a l'honneur de communiquer à la 1re Sous-Commission de la 1re Commission les principes qu'elle se propose d'exposer au cours de la discussion sur les diverses propositions concernant des réclamations pécuniaires.

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire.

---

(1) 1re Commission, 1re Sous-Commission, 5e séance, 16 juillet 1907 (Annexe 37). — Rapport du baron Guillaume, Annexe 28.

(2) 1re Comm., 1re Sous-Comm., 5e séance, 16 juillet 1907 (Annexe 38). — Rapport du baron Guillaume, Ann. 29.

I.

Il est convenu que les différends provenant de réclamations des sujets ou citoyens d'un Etat contre un autre Etat pour infraction de contrats, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye quand les parties elles-mêmes n'auraient pas stipulé dans leur contrat que tout différend ou contestation sera réglé par devant les tribunaux et d'après les lois de l'Etat responsable.

II.

Il est convenu qu'on aura recours à la Cour permanente d'arbitrage dans les différends entre Etats au sujet de réclamations pour dommages et pertes non provenant de contrats, quand l'équité et le montant des réclamations n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique ni par devant les tribunaux de l'Etat responsable.

III.

Il est convenu que lesdites réclamations seront en tout cas réglées par des moyens pacifiques, sans aucun recours à des mesures coercitives impliquant l'emploi de forces militaires ou navales.

Proposition de la Délégation de Roumanie (1).

La Délégation de Roumanie a l'honneur de proposer, au nom du gouvernement royal, que la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques ne soit pas insérée comme un nouvel article dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899, mais fasse l'objet d'un accord spécial entre les puissances intéressées, sans connexité avec cette Convention.

---

(1) Rapport du baron Guillaume, Ann. 55.

Déclaration de la Délégation de la République du Salvador

sur la proposition de la Délégation des Etats-Unis concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats (1).

La Délégation de la République du Salvador adhère à la proposition présentée par la Délégation des Etats-Unis, avec les réserves suivantes :

1. Que pour les dettes provenant de contrats ordinaires entre Etats et particuliers on n'aura recours à l'arbitrage que dans les cas de déni de justice, après que les juridictions du pays contractant auront été préalablement épuisées ;

2. Que les emprunts publics constituant des dettes nationales ne pourront jamais donner lieu à des agressions militaires ni à une occupation matérielle du territoire des nations américaines.

---

(1) 1re Com., 1re Sous-Comm., 10e séance, 3 août 1907 (Annexe 48). — Rapport du baron Guillaume, Ann. 34.

DISCUSSION DE LA PROPOSITION PORTER

Discussion à la Première Sous-Commission de la Première Commission

Cinquième Séance (16 juillet 1907).

Discours de S. E. le Général Horace Porter, délégué des États-Unis d'Amérique.

S. Exc. le Général Horace Porter a la parole et rappelle que la Délégation des Etats-Unis d'Amérique a soumis, il y a quelques semaines déjà, à la Sous-Commission une proposition concernant le payement des dettes contractuelles.

Il désire en préciser aujourd'hui très brièvement le caractère et la portée.

Il existe un sentiment général qui va grandissant d'après lequel l'emploi de la force armée pour le recouvrement d'une dette contractuelle non légitimée sur une nation débitrice, s'il n'est restreint par quelque accord général international, peut devenir la source la plus féconde de conflits, ou du moins, peut donner lieu à des blocus, à des menaces d'hostilités, à des rumeurs d'intentions belliqueuses, bien propres à inquiéter le commerce, à impressionner défavorablement le marché, à créer un sentiment de malaise, et troubler ainsi non seulement les pays intéressés dans la querelle, mais même ceux qui y sont étrangers.

Si la nation débitrice résiste, la guerre devient inévitable.

Si pour l'obliger à s'exécuter on a recours à ce qu'on appelle « un blocus pacifique », il y a de la part des nations commer-

ciales neutres une tendance croissante à ne pas le reconnaître et la guerre devra être déclarée pour pouvoir le rendre effectif.

En outre, il peut se faire que d'autres Etats aient des réclamations à formuler contre le même pays ; ils ne manqueront pas de protester contre la saisie arbitraire pratiquée par un créancier isolé sur la propriété de leur débiteur commun.

Le cas qui se présente le plus fréquemment est celui d'un capitaliste ou d'un spéculateur qui, privant son pays de ses services et de son argent, va courir l'aventure à l'étranger dans l'unique objet d'augmenter sa fortune particulière.

S'il gagne des millions il ne partagera pas son bénéfice avec son Gouvernement ; mais s'il perd, il ira jusqu'à lui demander de faire la guerre pour lui assurer les sommes qu'il prétend lui être dues et qui sont souvent démesurément exagérées.

Les conditions onéreuses exigées pour le prêt prouvent que le prêteur se rend compte de l'importance du risque qu'il court.

Assez souvent il achète à vil prix sur le marché les titres de rente de l'Etat débiteur, il demande qu'ils lui soient remboursés au pair.

Au fait, dans le jeu qu'il joue, il compte faire admettre le principe : « Face, je gagne ; pile, tu perds ».

Le Ministère des affaires étrangères de son pays, auquel il fait appel, n'a, en général, aucun moyen à sa disposition pour se livrer à une enquête complète sur la question, pour se procurer et examiner tous les documents nécessaires, pour s'informer des preuves de la partie adverse et se faire une idée exacte des vrais mérites du cas qui lui est soumis.

Il n'a aucun jury pour constater les faits, aucune Cour compétente et impartiale pour l'éclairer sur la question de jurisprudence, aucun Tribunal, pour se prononcer sur l'équité de la réclamation. S'il prend une décision, le Ministre des affaires étrangères comprendra qu'il viole un des principes primordiaux de l'administration de la justice en admettant qu'un jugement puisse être rendu uniquement par une des parties intéressées dans le litige.

Si l'on obtient le montant de la réclamation par un moyen aussi grave que l'emploi de la force armée, les contribuables de la nation qui exerce la contrainte devront payer pour enrichir un capitaliste ou un spéculateur qui a voulu courir le risque de gagner ou de perdre dans un pays étranger, même si les frais de recouvrement sont cent fois supérieurs au montant de sa réclamation.

Parmi les questions dont un Ministre des affaires étrangères peut avoir à s'occuper, il n'y en a peut-être pas de plus ennuyeuses, de plus embarrassantes, que les réclamations pécuniaires des particuliers contre un gouvernement étranger quand elles sont formulées d'après les propres évaluations des intéressés, et qu'on en exige le paiement, même si cela doit entraîner la formidable éventualité d'un acte de guerre. Si l'on faisait savoir aux capitalistes et aux spéculateurs entreprenant des affaires financières avec un gouvernement étranger, qu'ils doivent se régler d'après le principe « *caveat emptor* », ou si on leur faisait comprendre au moins que le gouvernement de leur pays ne mettra pas ses moyens de coercition au service de leurs réclamations tant qu'elles n'auront pas été légitimées par un jugement, tant qu'une Cour compétente ou un arbitrage n'en aura pas constaté la vraie valeur et n'aura pas reconnu que la nation débitrice avait alors refusé arbitrairement de se soumettre au jugement rendu, les chancelleries seraient déchargées d'un de leurs devoirs les plus vexatoires et les plus embarrassants.

L'histoire enregistre ce fait que la majeure partie de ces demandes présente une exagération dans les sommes réclamées vraiment stupéfiante.

Les statistiques montrent que pendant les soixante dernières années, des commissions mixtes et des tribunaux d'arbitrage ont examiné treize réclamations des plus importantes pour dommages, indemnités, dettes contractuelles non payées, réclamées comme dues par les sujets ou citoyens d'un pays

au gouvernement d'un autre pays. La plus forte somme allouée dans aucun cas n'a été que de 80 °/ₒ du montant de la réclamation, tandis que dans quelques cas le pourcentage est tombé au chiffre ridicule de 3/4 de 1 °/ₒ.

Un de nos nationaux américains jadis avait passé, avec un gouvernement étranger, un contrat lui permettant de fabriquer des matériaux de construction. Des difficultés s'étant élevées sur l'exécution de ce contrat, il fut résilié. Le concessionnaire en profita pour demander une indemnité d'environ 450.000 francs qui lui fut refusée. Il obtint que le gouvernement des Etats-Unis prit sa cause en main et après de longues correspondances, démarches et négociations, finit par envoyer une flotte de dix-neuf vaisseaux de guerre appuyer la réclamation de l'Américain. Enfin, après 16 années d'efforts, notre Gouvernement n'a pas réussi à recouvrer un seul centime et a dépensé plus de douze millions pour arriver à ce résultat.

Nous considérons cette leçon comme instructive, mais aussi coûteuse. Pour employer une expression courante : « Le jeu n'en vaut pas la chandelle. »

Il arrive parfois que les nationaux d'une puissance parviennent à décider leur gouvernement à envoyer une flotte pour contraindre un autre gouvernement, à raison d'un défaut de paiement des intérêts d'obligations détenues par eux. L'annonce d'une telle mesure cause une hausse sur les marchés. Ces nationaux en profitent pour vendre leurs obligations avec un bénéfice, sur des marchés étrangers, de sorte qu'après que la puissance réclamante a fait des frais et a subi des tracas pour recouvrer un paiement, le bénéfice en va surtout à des étrangers.

Ces exemples seuls devraient détourner à jamais les nations civilisées de recourir aux mesures arbitraires de coercition pour imposer à un pays étranger le paiement d'une dette (bien entendu, d'une dette contractuelle) qui n'aurait pas été préalablement sanctionnée par un tribunal impartial.

De telles mesures coercitives équivalent à la pratique autrefois en vigueur d'emprisonner pour dettes les particuliers, sauf que cette contrainte ne pouvait être exercée contre le débiteur, tant qu'un tribunal compétent n'avait pas rendu régulièrement un jugement en faveur du créancier. De même que l'entretien du prisonnier devenait une charge pour l'Etat et que sa réclusion l'empêchait de gagner de quoi payer sa dette et même de pourvoir aux besoins de sa famille, de même le blocus d'un port d'une nation débitrice, la destruction de son bien par les flottes et les armées ennemies interrompant son commerce avec l'étranger, la prive des revenus qu'elle tire de sa douane et peuvent même l'obliger à se mettre en frais pour opposer la force à la force. Cela ne sert qu'à diminuer les moyens qu'elle pourrait avoir de payer ses dettes.

L'emprisonnement pour dette qu'on appliquait aux particuliers a fini par être regardé comme illogique, cruel et inefficace, et a été généralement aboli. La pratique analogue employée par les nations contre un Etat débiteur devrait être également abandonnée.

Les recouvrements forcés peuvent donner lieu à une demande de paiement sur l'heure, alors que la nation débitrice ayant eu à souffrir peut-être d'une insurrection, d'une révolution, de la perte de ses récoltes, d'une inondation, d'un tremblement de terre ou de toute autre calamité qu'elle ne pouvait empêcher, n'a pas le moyen de payer immédiatement tandis qu'elle pourrait faire honneur à ses obligations, si on lui accordait un délai raisonnable. On pourrait citer des exemples nombreux d'Etats qui jadis se trouvèrent à certains moments incapables de payer leurs dettes à l'échéance, mais qui, ayant obtenu un délai convenable, remplirent, intérêts compris, toutes leurs obligations et jouissent maintenant d'un grand crédit dans la famille des nations.

Ni le prestige, ni l'honneur d'un Etat ne peuvent être considérés comme mis en jeu, s'il refuse d'imposer par la force

le paiement d'une dette contractuelle due ou réclamée comme due à un de ses nationaux par une autre nation. Ceux-ci n'ont eux-mêmes aucun droit à ce qu'un contrat privé soit converti en une obligation nationale. S'il en était ainsi, cela équivaudrait presque pour eux à avoir, dès le début, leur gouvernement comme garant du paiement.

Les plus éminents écrivains sur le Droit international sont d'avis que l'Etat n'a ici aucune obligation à l'égard de ses sujets ou nationaux et que son action est en pareil cas purement facultative (1).

Tandis que ces auteurs diffèrent en ce qui concerne la convenance de l'intervention, les recherches montrent que la majeure partie d'entre eux admet qu'une pareille obligation n'existe pas.

Les citations suivantes tirées des écrits d'hommes d'Etat, de diplomates, de jurisconsultes éminents, sur ce sujet, sont précieuses et instructives.

Lord Palmerston, en 1848, dans une circulaire adressée aux représentants de la Grande-Bretagne à l'étranger, relativement aux réclamations faites en vain par des sujets anglais qui étaient porteurs de titres de rentes et d'obligations d'Etats étrangers, après avoir affirmé que la question de savoir si le Gouvernement devait faire de cette affaire l'objet de négociations diplomatiques était entièrement une affaire de jugement et nullement une question de droit international, disait :

« Les gouvernements successifs de la Grande-Bretagne ont pensé jusqu'ici qu'il n'était pas à souhaiter que les sujets anglais placent leurs capitaux dans des emprunts de gouvernements étrangers au lieu de les employer dans des entreprises profitables dans leur propre pays ; et en vue de les décourager

(1) [C'est la théorie que nous avons soutenue dans notre étude sur la Doctrine de Drago, en critiquant les systèmes préconisés par MM. Lewandowski et Van Varick. — H.-A. M.]

de consentir des prêts aventureux à des gouvernements étrangers qui, ou par impuissance ou par mauvaise volonté, ne payeront peut-être pas l'intérêt stipulé, le gouvernement britannique a pensé jusqu'ici que la meilleure politique était de s'abstenir de prendre en mains, pour en faire des questions internationales, les plaintes formulées par les sujets anglais contre les gouvernements étrangers qui, à la suite de semblables opérations financières ont manqué à leurs engagements. »

En 1861, Lord John Russell, dans une communication à Sir C. J. Wylie, écrivait :

« Il n'est pas entré dans la politique du gouvernement de Sa Majesté, bien qu'il se soit toujours réservé la liberté de le faire, d'intervenir d'autorité en faveur de ceux à qui il a plu de prêter leur argent à des gouvernements étrangers. »

Lord Salisbury, en 1880, se prononce en faveur de la même politique.

Au cours d'une discussion dans le Parlement britannique — décembre 1902 — tandis que le différend avec le Vénézuéla était pendant, M. Balfour, premier Ministre, s'exprimait ainsi :

« Je ne nie pas, j'admets même volontiers que les porteurs de rentes peuvent occuper une situation internationale qui peut réclamer une action internationale ; mais j'envisage une telle action internationale avec le plus grave doute et le plus grave soupçon, et je doute que dans le passé nous soyons jamais allés jusqu'à faire la guerre pour les porteurs de rentes, pour ceux de nos compatriotes qui ont prêté de l'argent à un gouvernement étranger et j'avoue que je verrais avec le plus grand chagrin cette façon d'agir entrer dans la pratique de ce pays. »

Alexander Hamilton, dans les premiers temps du Gouvernement des Etats-Unis, affirmait les mêmes principes, en disant :

« Les contrats entre une nation et des particuliers sont obligatoires suivant la conscience du souverain et ne peuvent

pas faire l'objet de mesures coercitives. Ils ne confèrent aucun droit d'action contraire à la volonté du souverain. »

En 1871, M. Fish, alors Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, écrivait :

« La politique et la pratique que nous nous sommes proposées depuis longtemps a été de refuser l'intervention formelle du gouvernement sauf dans le cas de préjudices, de dommages causés aux personnes et aux biens, que le droit commun désigne sous le nom de *torts* et regarde comme infligés par la force et non comme la suite d'engagements volontaires ou contrats. »

En 1881, M. Blaine, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, écrivait qu'une personne « qui passa volontairement un contrat avec le gouvernement ou avec les nationaux d'un pays étranger, quels que soient les griefs qu'elle puisse avoir ou les pertes qu'elle puisse essuyer du fait de ce contrat, doit s'en remettre, pour les réparer, aux lois du pays auquel appartient le gouvernement ou les nationaux avec lesquels elle a contracté ».

En 1885, M. Bayard, alors Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, écrivait dans une dépêche à ce sujet :

« Tout ce que notre gouvernement accepte de faire, quand la réclamation est purement contractuelle, c'est d'interposer ses bons offices, en d'autres termes, d'attirer l'attention du souverain étranger sur la réclamation, et c'est tout ce qui se fait, si la réclamation repose sur une preuve solide et claire. »

Le Président Roosevelt, en 1906, s'exprimait là-dessus comme suit :

« Depuis longtemps la politique constante des Etats-Unis a été de ne pas employer la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles ordinaires dues à ses nationaux par d'autres gouvernements. Nous n'avons pas cru que l'emploi de la force pour un pareil objet fût compatible avec le respect

dû à l'indépendance et à la souveraineté des autres membres de la famille des nations. »

On voit que l'opinion publique moderne est résolument opposée au recouvrement des dettes contractuelles par la force. *L'American Journal of International Law*, dans son premier fascicule trimestriel de cette année, dit : « La tendance parmi les publicistes incline certainement à admettre le principe de non-intervention comme étant la règle correcte, normale et constante du droit international et de la pratique » (1).

Au nombre des jurisconsultes modernes les plus versés dans les questions de droit international qui nient le droit d'intervention ou admettent le principe de non-intervention avec ou sans réserves on peut citer les suivants : de Martens, Bonfils, Heffter, Woolsey, Wilson et Tucker, Walker, de Floecker, Liszt, Despagnet, Rivier, Nys, Merignac et autres.

Il n'est pas nécessaire de rappeler la prise en considération et l'étude approfondie de ce sujet par la République argentine et la discussion complète de cette question et de diverses autres s'y rattachant, contenue dans les ouvrages de l'ancien Secrétaire d'Etat de ce pays, actuellement un de nos collègues hautement estimés de cette Conférence.

Les vues de la majorité semblent être que la non-intervention est la règle correcte du droit international, mais que l'intervention est permise ou légalement ou moralement dans quelques cas extrêmes et exceptionnels.

Les expéditions entreprises en vue de recouvrer des dettes ont rarement été heureuses. C'est assumer une grave responsabilité, à notre époque, que de reléguer dans le domaine de la force les réclamations pécuniaires contestées, au lieu de

---

(1) [Cf. plus haut Amos S. Hershey, *Les Doctrines de Calvo et de Drago*.]

les placer sous le régime de la loi, et de substituer ainsi la science de la destruction aux arts féconds de la paix.

Le principe de non intervention par la force serait un bienfait inestimable pour toutes les parties intéressées. D'abord pour la nation dont les nationaux sont devenus créanciers d'un gouvernement étranger parce que ce serait un avertissement pour une classe de personnes trop disposées à spéculer sur les besoins d'un gouvernement faible et embarrassé et qui comptent sur le leur pour répondre du succès de leurs opérations ; cela servirait à décourager leurs transactions. Il permettrait au gouvernement de continuer à entretenir des relations normales avec l'Etat étranger, lui épargnerait d'encourir sa mauvaise volonté et peut-être de perdre son commerce. Cette attitude l'affranchirait aussi du risque de complications avec les puissances neutres.

Secondement, la reconnaissance de ce principe serait un réel soulagement pour les neutres, car les blocus, les hostilités, en arrêtant tout trafic, sont une sérieuse menace pour leur commerce étranger.

Troisièmement, les Etats débiteurs y trouveraient un avantage, car il les préviendrait que désormais les prêteurs d'argent ne pourront mettre en ligne de compte pour baser leurs opérations que la bonne foi du gouvernement, le crédit national, la justice des tribunaux locaux et l'économie apportée dans l'administration des affaires publiques. Cela délivrerait ces Etats des importunités des aventuriers spéculateurs qui les tentent par l'offre de gros emprunts souvent préludes d'extravagance nationale et à la fin menacent de saisir ce qui leur appartient et de violer leur souveraineté. La certitude que toutes les réclamations pécuniaires litigieuses seraient soumises à l'appréciation d'un tribunal impartial seraient propres à faire comprendre aux grands financiers, aux grands entrepreneurs que ces réclamations seraient promptement réglées, sans troubles graves pour l'administration des affaires

publiques du pays, et sans qu'ils soient personnellement obligés d'assumer la tâche d'obtenir de leur propre gouvernement qu'il se charge de faire rentrer leurs créances par la force des armes. En pareil cas, des financiers et des établissements de crédit à l'étranger offrant toutes garanties seraient plus disposés à négocier les emprunts et feraient des conditions faciles et raisonnables.

La Cour permanente d'arbitrage à La Haye aurait naturellement la préférence pour le règlement de pareilles questions.

Un des côtés significatifs de cette Conférence c'est que, pour la première fois dans l'histoire, les nations créancières et débitrices du monde se tiennent amicalement réunies en conseil ; l'occasion semble donc on ne peut plus propice pour qu'un sérieux effort soit fait en vue de se mettre d'accord sur quelques règles concernant le traitement des dettes contractuelles, règles qui, ayant reçu l'approbation de cette assemblée, pourraient aboutir, entre les nations ici représentées, à un traité général sur la matière pour les vrais intérêts de la paix du monde ». *(Applaudissements.)*

Déclaration de S. E. M. Prozor, délégué de la Russie.

S. Exc. M. Prozor appuie en ces termes la proposition des Etats-Unis :

La Délégation de Russie a l'honneur d'appuyer la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique. Nous estimons que l'application du principe d'arbitrage aux conflits internationaux qui pourraient s'élever au sujet du paiement des dettes contractuelles d'un Etat à des ressortissants d'un autre Etat serait on ne peut plus conforme aux idées de justice et de paix dont s'est inspirée la première Conférence de La Haye et auxquelles celle-ci reste sincèrement attachée.

En 1899 notre Gouvernement avait déjà envisagé le cas des litiges auxquels se rapporte le projet américain dont nous sommes saisis. Une des notices explicatives annexées au pro-

jet russe de code d'arbitrage mentionne parmi les causes dont la justice arbitrale aurait le plus facilement à connaître « les pertes causées à un ressortissant étranger par la faute d'un Etat ». Nous sommes heureux de constater que la voie tracée à cette époque semble aujourd'hui encore la plus directe et la plus praticable. Fidèles à notre point de vue d'alors nous estimons, en outre, que l'examen préalable et impartial du bien-fondé des réclamations découlant d'un contrat peut être un moyen utile et pratique d'éclaircir et de préciser les droits, les devoirs et les responsabilités en cause dans chaque cas donné et que par ce moyen on faciliterait grandement la solution satisfaisante pour tous d'une contestation survenue. Nous croyons en un mot qu'il y a là matière non seulement à arbitrage mais encore à enquête internationale et qu'une telle enquête pourrait souvent conduire à un accord direct, sans qu'il y eût même lieu de recourir à un tribunal d'arbitres. Enfin, préoccupés de la nécessité d'introduire dans les institutions élaborées ici les principes de stricte équité qui seuls peuvent les rendre solides et efficaces, nous considérons comme essentiel qu'il soit stipulé que l'accord à intervenir n'ait point d'effet rétroactif.

Messieurs, la Délégation de Russie tient à collaborer à chaque effort fait pour rendre l'œuvre de cette Conférence aussi féconde que possible. Tout apport dans ce sens est pour nous le bienvenu. Nous rendons particulièrement hommage à celui qui nous vient aujourd'hui du Nouveau Monde, où le champ du droit public est depuis longtemps l'objet d'une culture suivie. Cette culture, nous sommes heureux de le relever, est plus intense encore depuis que la première Conférence de la Paix a établi entre les deux continents un contact si heureusement complété dans celle-ci. Les actes des deux derniers Congrès pan-américains en témoignent, ainsi que les recueils de traités offerts à la Conférence par les Délégations du Mexique, de l'Argentine et de l'Uruguay.

Espérons que la proposition des Etats-Unis dont nous aurons à nous occuper nous fera faire un pas de plus sur le chemin du progrès. Espérons que les débats mettront en évidence les avantages de cette proposition et définiront la modalité de son application de manière à la rendre sympathique et agréable aux représentants du monde entier. (*Applaudissements.*)

Sixième Séance (18 juillet 1907).

Discours de S. E. M. Luis M. Drago, délégué de la République Argentine.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Les divers Projets présentés, pour soumettre à l'arbitrage les conflits relatifs aux réclamations pécuniaires entre Etats, signalent certainement, en leurs grandes lignes, une tendance très marquée vers le progrès.

Tous ces Projets, en effet, sont d'accord en ce qu'il faut soustraire, sinon d'une manière définitive, au premier moment du moins, à l'empire de la violence et de la force brutale, des questions qui, par leur nature, sont délicates et complexes et sur lesquelles on ne pourrait arriver à des conclusions certaines qu'après un soigneux et prolixe examen.

Il convient tout d'abord de remarquer que les réclamations dont il s'agit peuvent avoir des origines diverses leur imprimant des caractères et des modalités différents.

Elles proviendront parfois de dommages subis par des sujets étrangers, émanant d'actes illégaux commis, soit par le Gouvernement, soit par des citoyens du pays où les premiers se trouvent.

Elles pourront encore surgir de conventions de droit commun, passées entre des nationaux de l'Etat réclamant et les autorités d'un autre pays. Une certaine catégorie, aux traits bien précis, est constituée par la Dette publique proprement dite, provenant d'emprunts nationaux avec émission de bons ou de titres cotés sur les marchés comme valeurs de bourse. J'aurai à m'en occuper séparément.

Pour les dommages résultant d'actes illégaux, délits ou quasi délits, la recherche des faits qui déterminent la part de responsabilité, ainsi que la réalité des préjudices et la fixa-

tion des dommages-intérêts, ressortissent, de par le Droit des gens, aux tribunaux du pays débiteur. Il en est de même pour les conventions entre les sujets d'une nation et des Gouvernements étrangers. Il s'agit, dans ce cas, de relations purement contractuelles où les Gouvernements procèdent en leur caractère de personnes juridiques, par rapport au patrimoine de l'Etat, et sont soumis, comme toutes autres corporations ou entités, aux lois et stipulations du Droit privé.

Les constitutions politiques de tous les pays civilisés déterminent, en pareil cas, la procédure à suivre ; mais une règle universellement admise et appliquée entre Etats souverains établit que s'il s'agit de contrats, quasi-contrats et délits, on doit, en général, épuiser les moyens locaux avant de recourir à la voie et à la procédure diplomatiques.

De difficulté réelle à exercer ce recours il ne saurait en exister parce qu'il y a partout des Tribunaux ou Cours de réclamations avec la juridiction nécessaire pour connaître de ces sortes de litiges.

Dans la République argentine, ainsi que dans la plupart des Etats sud-américains, le Gouvernement peut être traduit en justice, sans qu'il soit besoin d'obtenir au préalable son consentement. A cet égard nous sommes allés plus loin que les Etats-Unis qui, en la matière, s'inspirent des principes proclamés par Hamilton, un des auteurs du « *Fédéraliste* », d'après lesquels, pas plus la Nation que les Etats qui la forment, ne peuvent être assignés devant les tribunaux. (Ch. LXXXI).

On ne saurait en vouloir à l'illustre homme d'Etat américain d'avoir traité la question seulement au point de vue de l'organisation judiciaire interne des Etats-Unis, pour soutenir que les Etats particuliers de l'Union ne devaient pas être traduits devant la Suprême Cour.

Mais il faut observer que Hamilton écrivit en 1788 à propos du projet de constitution pour son pays, et il est mort en

1804. Le premier emprunt étranger qui soit connu date de 1820. Comment Hamilton qui était mort seize ans auparavant pouvait-il s'en occuper ?

Le manque de tout tribunal de réclamations et le refus de le former, de même que les sentences ouvertement contraires aux lois et aux principes fondamentaux du Droit, constitueraient ce que la jurisprudence qualifie de « *déni de justice* », et tomberaient sous l'action du Droit des Gens, avec toutes les conséquences et responsabilités qui en découlent pour les Etats qui méconnaissent la Loi des Nations.

Ce serait en présence d'opinions contradictoires sur le bien fondé et la justice de la sentence rendue par les tribunaux du pays débiteur, et pas avant, qu'il y aurait lieu d'appliquer l'arbitrage que tous les projets présentés ont proposé ; il aurait à se prononcer sur la validité du jugement et, le cas échéant, sur le chiffre de la réclamation. Enfin ce ne serait qu'après avoir épuisé les moyens pacifiques que l'emploi d'autres mesures pourrait se justifier, c'est-à-dire, pour rappeler les termes de la dépêche célèbre du duc de Newcastle, « lorsque la justice aurait été absolument déniée par tous les tribunaux d'abord et ensuite par le Prince ».

En ce qui concerne les emprunts étrangers, par là même qu'ils constituent une catégorie d'obligations toute spéciale et distincte des autres, les réclamations auxquelles ils donnent lieu doivent suivre une marche différente. Ils sont lancés dans la circulation en vertu d'autorisations législatives qui dérivent directement de la souveraineté nationale et en sont inséparables.

L'émission de bons ou de fonds publics, comme celle de la monnaie, est, en effet, une manifestation positive de la souveraineté.

C'est par un acte de souveraineté qu'un Etat ordonne le paiement des coupons à l'échéance et il est de toute évidence que c'est par un acte du même caractère qu'il détermine, en

quelques cas exceptionnels, la suspension du service de la dette. Ce n'est pas, d'autre part, tel créancier particulier qui a contracté directement avec le Gouvernement ; c'est une personne indistincte, innomée, qui acquiert des titres à leur valeur actuelle sur le marché, laquelle est plus ou moins variable mais portant toujours, dès l'origine, leurs risques et leurs certitudes parfaitement indiqués par la cote.

Comme il n'existe nulle part de régime politique qui permette aux particuliers de citer un Gouvernement devant ses propres juges, pour suspension du service des emprunts publics, le déni de justice, c'est-à-dire la lésion de droit international pouvant provoquer l'intervention diplomatique, n'apparaît pas manifeste au premier abord.

Quoi qu'il en soit, c'est bien un fait que si la distinction juridique entre les contrats ordinaires et les emprunts constituant la dette publique, n'était pas nettement établie, comme elle l'est, du point de vue des principes, on pourrait toujours arriver à cette conclusion d'ordre pratique, qu'on a partout des tribunaux quand il s'agit des premiers alors qu'on n'en trouve nulle part pour juger les autres.

Ceci posé, on doit en premier lieu considérer que lorsqu'un Gouvernement suspend le service de sa dette, les porteurs étrangers des titres qu'il a émis subissent la même perte que celui qui a engagé son argent dans une entreprise privée, pris des actions, par exemple, dans une société anonyme qui, ensuite, tomberait en déconfiture. Le porteur de valeurs d'Etat, et c'est là la seule différence, se trouve dans une situation plus avantageuse que l'actionnaire, car l'Etat ne disparaît pas et, tôt ou tard, redevient solvable, tandis qu'une société faillie sombre pour toujours sans espoir de réhabilitation.

Si, comme cela est évident, les malheurs financiers privés éprouvés à l'étranger par les sujets d'un Etat, ne compromettent pas l'existence, les progrès et le bonheur de la collecti-

vité à laquelle ils appartiennent et n'imposent à celle-ci aucun devoir de protection, comment pourrait se justifier une guerre dont les motifs seraient que ces mêmes sujets, au lieu de traiter avec des particuliers, ont eu affaire avec les Gouvernements dans l'espoir d'un plus grand et plus sûr profit ?

A ces raisons s'en ajoutent d'autres d'un poids considérable. Les titres des emprunts au porteur font l'objet de transactions très actives sur les marchés financiers du monde et passent sans cesse de main en main, sans aucune inscription ni d'autre formalité que la simple livraison. Il est impossible, dès lors, qu'un Etat, au moment où il procède à une intervention armée, soit sûr qu'il agit dans l'intérêt de ses nationaux. Il lance sa réclamation au nom d'un groupe déterminé de porteurs de titres, mais ces titres montent et sont vendus en grand nombre dès que la nouvelle se répand que cette réclamation va être appuyée par une expédition militaire. Il peut donc très bien se faire que lorsque les nations A et B mettent à exécution un blocus ou une démonstration navale, la plus grande partie des valeurs que ces actes coercitifs ont eu pour but de sauvegarder, soit passée à des sujets de X ou de Z.

Il pourrait même se produire le cas d'un syndicat composé de sujets d'une nation faible simulant un transfert de titres en faveur des ressortissants d'une grande puissance pour en obtenir le recouvrement forcé, grâce à cette collusion d'une exécution très facile.

Il arrive également que les titres de la dette d'un Etat sont disséminés en divers pays, qu'il y en a en France, en Angleterre, en Hollande, en Allemagne. Si tous ces gouvernements intervenaient séparément pour défendre les droits de leurs sujets, et si chacun d'eux, comme il aurait le droit de le faire, donnait à ses réclamations une forme différente et proposait des arrangements distincts, il est aisé de concevoir quelle confusion inextricable en résulterait, au préjudice de tout le monde.

Au surplus et comme j'ai eu l'occasion de le dire, on ne saurait écarter, dans les opérations qui m'occupent, les risques volontairement acceptés par le créancier en vue de réaliser des gains considérables.

« Il me semble qu'il ne serait pas entièrement exact de dire, s'écriait, il y a quelque temps, Sir Henry Campbell Bannerman, qu'à de gros risques correspondent toujours de gros dividendes. Mais on serait bien près de la vérité si l'on affirmait, intervertissant les termes, que les gros dividendes impliquent, en général, de gros risques. Eh bien! si tout le pouvoir de l'Empire britannique était placé derrière le capitaliste, le risque disparaîtrait pour ce dernier et les dividendes devraient diminuer dans la même proportion. »

Ces éléments d'appréciation et de jugement et les réflexions que l'étude de la question suggère, nous mènent à cette conclusion, que la suspension du service de la dette ne saurait constituer un « casus belli » entre des nations souveraines et, partant, égales.

Il ne saurait y avoir de guerre légitime lorsqu'il n'existe pas une grave atteinte, affectant ou pouvant affecter les intérêts vitaux, l'honneur ou le développement légitime de l'Etat attaqué (1).

On justifie, dans l'ordre privé, l'homicide commis en cas de légitime défense, mais cela n'empêche pas de punir, dans la défense même, tout acte dépassant ce qui est strictement nécessaire pour sauver la vie de la personne objet de l'agression.

Par la même raison la guerre ne se justifie pas en l'absence de causes capables de mettre en danger ou d'affecter d'une manière profonde la destinée d'une nation, et parmi ces causes, on ne pourrait jamais placer le non paiement des coupons d'une dette aux porteurs éventuels.

---

(1) Cpr. notre étude sur la Doctrine de Drago, p. 121 et suiv.

L'arbitrage est toujours le bienvenu. Il représente un pas et un pas considérable vers la justice. Nulle nation qui se respecte ne pourra refuser de s'y soumettre, mais ses effets varieront nécessairement pour les cas de déni de justice et pour ceux d'emprunt. Le déni de justice constaté par l'arbitrage constitue un délit commun de Droit de Gens qui doit donner lieu à une réparation. Un déni de justice, comme un acte de piraterie, est un fait qui rompt l'équilibre de la communauté universelle, qui la met en danger, et qui, par cela même, tombe sous le domaine immédiat de la répression internationale, prévue, acceptée et applicable par le *consensus* général à toutes les nations.

Mais les choses changent totalement d'aspect lorsqu'il est question d'emprunts. Nous avons vu que ces emprunts, comme l'émission de monnaie et de papier fiduciaire, sont des actes de souveraineté et ils doivent être considérés comme tels avant et après l'arbitrage.

D'autre part, il est particulièrement difficile de déterminer, dans chaque cas, la situation financière et la solvabilité d'un pays débiteur sans pénétrer au plus profond de son administration qui, elle-même, est étroitement liée à ce qu'il y a de plus intime dans l'organisation politique et sociale de la nation.

Il peut alors se faire que par suite d'une erreur d'appréciation quelconque ou par n'importe quelle impossibilité de fait, imposée par les circonstances, pour la plupart imprévues et variables, le jugement viendrait à ne pas recevoir d'exécution. Sera-t-il procédé, comme quelques projets l'indiquent et d'autres le sous-entendent, au recouvrement coercitif au moyen de la force ?

Nous aurions éloigné le problème, nous l'aurions ajourné, mais nous serions bien loin de l'avoir résolu.

En tous cas, en acceptant cette partie de la proposition des Etats-Unis, qui fait appel à la force pour exécuter les sen-

tences d'arbitrage méconnues, on ferait un grand pas en arrière, on reconnaîtrait la guerre comme un ressort ordinaire de droit, on établirait un cas de plus de guerre légitime, ce qui serait en réalité contradictoire pour une Conférence de la Paix qui a précisément pour objet d'éviter les causes de guerre ou tout au moins de les diminuer.

L'emploi de la force impliquerait toujours la disproportion entre l'offense et la répression, avec les mêmes dangers pour les souverainetés locales, avec les mêmes inconvénients et préjudices pour les nations neutres et avec la même protection excessive à l'égard des porteurs de titres cosmopolites et changeants.

Mettrait-on en mouvement, pour exécuter la sentence, les armées et les flottes des nations créancières ; procéderait-on au débarquement de troupes, à l'occupation territoriale, à l'administration des douanes ; établirait-on des contributions ; en un mot, subordonnerait-on le pays débiteur au contrôle et gouvernement du créancier ?

Il est certain, pourtant, que les méthodes de violence ne feraient qu'augmenter les difficultés financières du débiteur et contribueraient peut-être à sa ruine totale, tandis que, d'autre part, la restriction certaine du crédit, la mauvaise opinion qu'entacherait l'Etat qui ne ferait pas face à ses engagements, seraient en elles-mêmes une sanction suffisante, une force morale bien plus efficace que la force physique en faveur des créanciers.

En tous cas, nous ne saurions accepter à ce sujet la doctrine de Lord Palmerston que notre distingué collègue, le général Porter, a cru devoir mentionner comme étant contraire aux interventions financières des gouvernements et que nous autres, Américains du Sud, trouvons particulièrement dangereuse. On sait, en effet, que Lord Palmerston, comme plus tard Lord Salisbury, a proclamé le droit indiscutable d'intervenir pour recouvrer des créances de sujets

anglais, mais il a subordonné le fait même de l'intervention à ce qu'il appelait des considérations purement britanniques et domestiques qui peuvent bien devenir, à l'occasion, des considérations politiques. Notre collègue nous a cité textuellement une partie de la circulaire célèbre de 1848, d'après laquelle on considère comme de bonne politique anglaise de ne pas encourager les sujets qui placent leurs capitaux dans des pays étrangers, en leur prêtant, en général, la force de l'Empire ; mais dans la même dépêche on peut lire ces mots qui expliquent bien quel était le sentiment du Ministre : « Si le gouvernement d'une nation a le droit d'exiger des réparations au bénéfice d'un quelconque de ses sujets, on ne peut admettre que le droit à cette réparation soit diminué uniquement parce que l'importance du dommage est plus considérable et parce que la réclamation, au lieu de porter sur des sommes relativement réduites, se rapporte à un grand nombre de personnes et à des capitaux considérables. C'est par conséquent une question qu'il appartient uniquement au gouvernement britannique de résoudre que celle de savoir si l'affaire doit être traitée ou non par la voie diplomatique. »

Et pour qu'il n'en reste le moindre doute sur le vrai sens de la doctrine de Palmerston, on peut lire ce qui suit à la page 286, tome VI, du *International Law Digest* qui, comme on sait, est une excellente et très fidèle publication officielle américaine. Il est question du recouvrement forcé de certains bons espagnols d'un emprunt d'Etat :

« Lord Palmerston reconnaissait le droit du gouvernement britannique de déclarer la guerre à l'Espagne pour le recouvrement de cette dette, mais il estimait que cela n'était pas alors opportun. « Que les nations étrangères, dit-il, ne se méprennent sur une fausse impression d'après laquelle la nation britannique ou le parlement britannique serait toujours prêt à tolérer l'offense, ou que, si le gouvernement anglais est appelé à défendre les droits du peuple d'Angleterre, il

n'aurait pas à sa disposition les plus amples pouvoirs et les moyens pour obtenir justice. » Lord Bentinck fut si satisfait du discours de Lord Palmerston, qu'il retira la motion qu'il avait faite pour s'adresser à Sa Majesté lui demandant de prendre des mesures pour assurer aux porteurs britanniques de bons espagnols ample réparation de la part du gouvernement de l'Espagne. « Après ce que vient de dire mon noble ami, s'écria-t-il, les porteurs de bons de l'emprunt espagnol n'ont rien à désirer. Le langage de mon noble ami et la conduite par lui observée en d'autres occasions au sujet du paiement des titres du Portugal et des Etats sud-américains, donne aux porteurs de bons espagnols la parfaite assurance qu'il usera de la même énergie quand le temps sera venu en faveur d'autres sujets de la Couronne. »

Loin de mon esprit de supposer qu'aucune des puissances ici représentées ait des projets de conquête et d'expansion impérialiste au détriment des nations plus faibles de l'Amérique qui n'ont d'autre défense que le droit et l'immuable justice.

Mais la nature fut prodigue pour nos pays dont le climat doux et le sol fertile favorisent toutes les productions et toutes les cultures. Vastes, avec une population peu nombreuse et grandement disséminée, ils furent jadis et peuvent être encore l'objet de convoitise. Il peut se faire alors, non pas aujourd'hui, pas demain, mais dans un avenir plus ou moins éloigné, qu'il se produise dans l'opinion européenne des courants irrésistibles capables d'entraîner les gouvernements à assumer une attitude agressive, contraire à leurs intentions du moment présent.

Et on ne pourrait nier que le contrôle des peuples et leur assujettissement définitif ne saurait mieux s'obtenir, dans ce cas hypothétique, que par la voie des interventions financières que, pour cette même raison, nous tâchons d'éviter.

Monsieur le Président,

A un moment mémorable, la République argentine proclama la doctrine qui exclut du continent américain les opérations militaires et l'occupation de territoires ayant pour cause les emprunts d'Etat.

Tout en s'appuyant sur des considérations très sérieuses et fondamentales, il s'agit d'un principe de politique et de politique militante qui ne peut être et que nous ne saurions voir discuté ni voté dans cette assemblée.

Je l'énonce, cependant, pour le réserver expressément et pour déclarer, au nom de la Délégation argentine, qu'elle entend le maintenir comme la doctrine politique de son pays dans toute l'intégrité de la dépêche du 29 décembre 1902, que notre Gouvernement adressa à son représentant à Washington, à l'occasion des événements du Vénézuéla.

C'est avec cette réserve, qui sera dûment consignée et qui porte sur la dette publique ou dette nationale provenant d'emprunts d'Etat, que la Délégation argentine acceptera l'arbitrage, rendant ainsi un nouvel hommage au principe que son pays a maintes fois consacré. *(Applaudissements.)*

Déclaration de S. Exc. M. de Villa-Urrutia, 1er délégué d'Espagne, à l'appui de la proposition Porter et de la Doctrine de Drago.

La Délégation d'Espagne adhère aux principes de modération dont s'est inspirée la proposition des Etats-Unis d'Amérique concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques, car ce sont les mêmes principes qui ont réglé et régleront toujours la conduite du gouvernement du Roi.

L'Espagne a désiré ardemment, depuis la dernière conférence de la Paix, ce qui est aujourd'hui un fait accompli, de voir siéger parmi nous les représentants de toutes les nations

américaines qui sont sœurs de la nôtre et par la langue et par la race, et elle serait disposée à accepter toute proposition qui, dans les limites du droit international, devant lequel nous sommes égaux, les grands comme les petits, les forts comme les faibles, aurait pour but de faciliter le légitime et pacifique développement des Républiques hispano-américaines. La doctrine dont nous venons d'entendre l'exposé par son illustre auteur le Dr Drago, ne rentre pas, comme il le reconnaît lui-même, dans le cadre de nos travaux et ne pourrait donc compter ici avec notre appui ; mais elle mérite, à titre de généreuse protestation contre les abus possibles de la force, toutes les sympathies de l'Espagne.

Déclaration de S. Exc. M. Crisanto Medina, délégué de Nicaragua.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Je prends la parole, au nom de la République de Nicaragua, pour insister sur la nécessité, de la part de la Conférence de la Paix, de se prononcer, d'une manière définitive, sur un point qui intéresse au plus haut degré tous les pays de l'Amérique latine, et qui est connu sous le nom d'un Américain éminent qui siège parmi nous.

Quand je dis que ce point nous intéresse je n'entends pas faire allusion à un intérêt matériel immédiat, je dirai même mesquin, comme serait celui de nous éviter l'accomplissement d'un engagement contracté.

La nation que j'ai l'honneur de représenter ne s'est jamais vue dans le cas où la doctrine de Drago aurait pu lui servir d'égide salutaire, car, comme presque la totalité des pays du Nouveau Monde, elle a payé toutes ses dettes avec une scrupuleuse régularité et elle jouit sur tous les marchés européens d'un crédit absolu.

L'intérêt dont je parle, est un intérêt transcendental qui ne peut que préoccuper tous ceux qui, comme les Plénipotentiaires réunis à La Haye, cherchent, de bonne foi, les moyens de supprimer les occasions de conflits, de rancunes et de haines.

Dans son discours, lors de l'inauguration de nos travaux, l'éminent Président de la Conférence nous a dit :

« N'oublions pas que les nations sont des êtres vivants, tout comme les individus, et qu'elles ont les mêmes passions. »

Si, donc, entre les peuples, comme entre les individus, ce qui donne le plus fréquemment lieu à des difficultés, ce sont les passions de la susceptibilité et de l'amour-propre, la première des choses à faire par une Assemblée de la Paix, c'est de travailler à la diminution des cas où un peuple peut se sentir blessé, dans son noble et légitime amour-propre, par un peuple plus puissant.

Mais je ne veux pas entrer dans de longues considérations et vais me limiter à exposer brièvement ma proposition.

L'honorable délégation des Etats-Unis d'Amérique a déjà présenté la proposition que nous connaissons et que nos collègues du Chili et de la République Dominicaine ont amplifié.

Ces amendements, de même que la proposition des Etats-Unis, sont inspirés, nous le savons tous, de l'esprit de justice le plus large.

Mais l'un, aussi bien que l'autre, manquent, qu'il me soit permis de le dire, de la franchise de l'idée originale de M. Drago, d'après laquelle un pays ne peut, en aucun cas, s'abaisser jusqu'à employer son armée, dont la mission est de défendre l'honneur de la nation, et l'intégrité de son territoire, au rôle dévolu aux officiers ministériels qu'on appelle *huissiers*.

M. Drago, lui-même, nous a dit les motifs politiques qui ont dicté sa dépêche immortelle. Pour ma part, je voudrais seulement ajouter que cette dépêche, et la doctrine qu'elle développe, ont été consciencieusement étudiées par le corps de jurisconsultes le plus important qui existe en pays de langue espagnole, par l'Académie de jurisprudence de Madrid, et que ce corps a exprimé son avis dans le sens de la plus complète approbation.

C'est pour cette raison que — tout en acceptant le projet présenté par la délégation des Etats-Unis — je fais au nom de mon pays, les mêmes restrictions et réserves formulées par la délégation de la République argentine.

Déclaration de la Délégation Helvétique

S. Exc. M. Carlin, se conformant aux instructions de son Gouvernement, fait la déclaration suivante :

La Délégation de Suisse se plait à reconnaitre que la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique poursuit un but hautement humanitaire et désirable, puisqu'elle tend à restreindre l'éventualité d'hostilités futures. Mais la Délégation croit devoir rappeler qu'en Suisse les étrangers jouissent, de par les lois et les traités internationaux, de la même protection et des mêmes garanties de droit que les nationaux, et que, comme les Suisses eux-mêmes, avec les mêmes facilités et la même certitude d'obtenir justice impartiale et complète, ils ont à porter devant la juridiction compétente du pays les réclamations pour dettes contractuelles qu'ils estiment avoir à formuler contre la Confédération, un canton ou une corporation de droit public constituée sur le territoire suisse. Dès lors, la Confédération suisse ne saurait souscrire à une proposition qui pourrait avoir pour effet d'infirmer, en les déférant à une Cour arbitrale, les sentences des tribunaux nationaux sur des contestations de droit privé relevant de leur juridiction.

Ce n'est que dans ce sens et sous ces réserves expresses que la Délégation de Suisse pourra éventuellement prendre part à la discussion sur la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique ou sur toute autre proposition du même genre et de la même portée, qui pourrait encore être présentée au cours de nos débats.

Extraits des déclarations de M. Triana, délégué de Colombie.

..... Le principe du recouvrement coercitif ne peut avoir d'application que dans le cas où le créancier est fort et où le débiteur est faible. Dans le cas, qui pourrait très bien se présenter, d'un créancier faible militairement, envers une grande puissance militaire, ne pouvant pas payer ses dettes, le droit de recouvrement coercitif deviendrait dérisoire.

Dans les cas des pays débiteurs, il est possible que, malgré la plus grande prudence, le Gouvernement se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses obligations pécuniaires. Il peut survenir des révolutions intérieures, des guerres internationales, des cataclysmes de la nature, détruisant, d'une façon incalculable, les revenus publics; il peut survenir de

mauvaises récoltes pendant plusieurs années successives ou la baisse soutenue et ruineuse du prix des produits nationaux ; tout cela est d'une gravité exceptionnelle pour des pays neufs qui, au contraire des vieux pays d'Europe, ne possèdent pas de richesses accumulées pendant des siècles. La proposition présentée par la Délégation des Etats-Unis établit : « qu'il est convenu qu'un recours à aucune mesure coercitive impliquant l'emploi de forces militaires ou navales pour le recouvrement des dettes contractuelles ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite par le créancier et refusée ou laissée sans réponse par le débiteur ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'ait eu lieu et que l'Etat débiteur ait manqué à se conformer à la sentence rendue. »

Il découle de cet exposé que l'Etat débiteur qui aurait manqué à se conformer à la sentence rendue pourra être soumis à des mesures coercitives pour le recouvrement des dettes contractées par lui et définies par la sentence arbitrale.

L'Etat se trouvant donc dans les conditions décrites sera attaqué par les forces navales et militaires du créancier ; ce sera une guerre dans laquelle l'Etat débiteur sera condamné d'avance devant la conscience universelle, comme l'auteur d'une guerre injustifiable d'après sa propre déclaration.

Dans la proposition en question et dans toutes celles qui admettent l'emploi de la force après l'épuisement de l'arbitrage, il y a une lacune ; cette lacune consiste à oublier ou à omettre de considérer le cas où il peut s'agir, non pas de manque de volonté, mais de manque de possibilité de payer ; on oublie qu'un Etat, de même qu'un individu, peut se trouver dans des conditions où, avec la meilleure volonté, il lui sera impossible de faire face à ses obligations pécuniaires.

La décision rendue par la Cour arbitrale ne peut, ni changer les conditions du pays débiteur, ni augmenter ses ressources. Après cette décision cependant, le pays débiteur, ne pouvant pas payer ses dettes, devra souffrir l'agression armée du créancier qui pourra bombarder ses ports et envahir son territoire.....

..... Si un pays débiteur comme le nôtre ne paie pas après la sentence arbitrale, c'est qu'il ne pourra pas payer. Nous ne pouvons pas accepter l'hypothèse de mauvaise foi pour notre pays ; nous ne pouvons pas accepter l'attaque à notre inté-

grité et à notre indépendance comme pouvant être justifiée par cette hypothèse ; l'intégrité et la souveraineté d'un pays doivent être placées, par ses fils et par ses représentants, au-delà de toute supposition honteuse et indigne, comme lorsqu'il s'agit de l'honneur d'un homme ou de la pudeur d'une femme.....

..... Je me permets d'attirer l'attention de mes collègues qui représentent les pays de l'Amérique latine, sur ce que je viens de dire et je leur rappelle que l'acceptation du recours à la force à un état donné du développement des événements, implique l'acceptation à l'avance de possibilité de mauvaise foi de la part de la nation respective, entraînant, comme corollaire inévitable et juste, l'agression armée contre l'indépendance et l'intégrité du pays débiteur......

..... Quant à la Cour arbitrale, pour définir et pour préciser la condition véritable des dettes, nous devons tous l'accepter ; d'abord parce qu'il y a de la justice dans son institution, et puis, parce que l'expérience nous démontre que les prétentions exorbitantes des créanciers individuels souffrent toujours des réductions surprenantes en faveur des débiteurs....

Déclaration de Sir Edward Fry, délégué de la Grande-Bretagne.

La Délégation de Grande-Bretagne donne son appui à la proposition des Etats-Unis d'Amérique introduite par le général Porter. Nous la trouvons également juste et équitable aux créanciers et aux débiteurs.

Septième Séance (23 juillet 1907).

Extrait du discours de S. E. J.-B. Castro, 1er délégué de l'Uruguay

.... Avec la même décision la Délégation de l'Uruguay accepte l'arbitrage obligatoire pour les dettes contractuelles entre un Etat quelconque et les ressortissants de l'autre.

Il doit être entendu cependant que dans l'un et dans l'autre cas on ne déroge pas au principe généralement admis en droit international qu'un Etat ne doit pas intervenir en faveur

de ses ressortissants avant que ceux-ci aient épuisé les recours légaux devant les tribunaux du pays dont ils prétendent l'indemnisation.

Quant à la proposition du Pérou concernant le respect des contrats qui établissent expressément la juridiction des tribunaux du pays, elle est hors de discussion, car le contrat fait loi pour les parties.

Les projets américain et chilien sont relatifs tous deux aux « dettes contractuelles ». J'entends qu'ils ne comprennent pas dans ces termes le service de la dette publique ; cette opinion est fondée, car les partisans de la doctrine Drago, avec son auteur dont nous avons entendu l'éloquent discours, soutiennent qu'il ne s'agit pas dans ces cas là de « contrats » dans le sens propre du mot, mais de simples actes de souveraineté, pareils à l'émission de la monnaie.

L'Uruguay avec des finances solides et des excédents annuels très considérables dans ses budgets, n'ayant dans la question — comme l'Argentine — qu'un intérêt indirect et de solidarité américaine, peut-être accepterait-il l'arbitrage, même pour ce qui concerne la dette publique, mais il considère irréprochable cette thèse : les Etats de l'Europe ne doivent pas appliquer à l'Amérique d'autres règles de conduite que celles de Jurisprudence internationale qui régissent ses rapports entre eux. L'Amérique a bien droit à ce traitement, étant absolument civilisée....

Discours de S. Exc. M. Augusto Matte, délégué du Chili

Je me permets, au nom de la Délégation du Chili, quelques brèves considérations concernant la proposition que nous avons eu l'honneur de formuler, il y a quelques jours.

Cette proposition est très simple. Elle cherche à établir l'arbitrage obligatoire pour la solution de tout différend de caractère pécuniaire et elle n'affecte, en conséquence, ni l'honneur, ni la souveraineté, ni les intérêts essentiels d'un Etat.

La Délégation du Chili ne vient pas ici soutenir ce qu'elle pourrait considérer comme étant la meilleure doctrine. Profondément respectueuse de l'opinion de tous, elle s'est bornée à indiquer la voie conciliatrice de l'arbitrage pour certaines questions qui surviennent souvent, et qui parfois présentent

un caractère grave. C'est pourquoi notre proposition nous a été inspirée dans l'esprit de concilier des tendances ou aspirations différentes.

C'est un fait que sur le territoire de chaque Etat existe une collectivité, plus ou moins considérable, d'étrangers qui ont abandonné leur pays natal pour s'incorporer au mouvement social et économique d'un autre Etat.

Quelle est la situation des étrangers qui ont fixé leur résidence ou leur domicile dans un autre pays ?

Si l'on fait exception de conventions spéciales, ils ont l'obligation, en principe, de se soumettre en tout aux lois et aux autorités qui constituent l'organisme politique du nouvel Etat.

Mais l'Etat auquel appartient l'étranger a de son côté le droit et le devoir de le protéger dans sa personne et dans ses biens, chaque fois qu'à son avis il est victime d'un acte injustifié. C'est un principe universellement accepté que, lorsque le dommage a été causé par des particuliers, l'étranger doit chercher réparation, par tous moyens légaux que lui offre la loi commune, et que l'intervention diplomatique n'est justifiée que dans le cas de déni de justice.

Mais le principe laisse d'être uniformément reconnu, quand l'étranger se considère, à tort ou à raison, lésé dans ses intérêts à la suite d'un acte ou d'une négligence coupable de l'Etat lui-même ou de ses fonctionnaires.

Quelques-uns soutiennent que dans ces cas, aussi bien que dans les précédents, on doit également chercher réparation du dommage causé devant les tribunaux du pays, pourvu que, conformément aux lois territoriales, l'Etat puisse être considéré comme une personne juridique susceptible d'être appelée en justice et d'être condamnée à réparer le dommage.

D'autres estiment que dans ces cas la protection de l'Etat auquel appartient l'étranger, doit se manifester directement, et que cet Etat doit appuyer la réclamation auprès du Gouvernement auquel est attribuée la responsabilité du dommage.

La Délégation du Chili ne prétend pas développer ou soutenir une doctrine à cette occasion. Elle se borne à signaler que sur ce point il n'y a pas, dans la pratique, uniformité d'idées et que, pour cette raison, surgissent souvent des controverses qui affaiblissent la cordialité des relations entre Gouvernements, lorsqu'elles ne donnent pas motif à des consé-

quences plus dangereuses encore. Eviter ces conséquences, tel est le but de notre proposition. Si d'avance l'on est d'accord sur l'obligation d'avoir recours à l'arbitrage comme solution finale des réclamations pécuniaires, les parties feront appel à ce recours avant que le différend n'ait pris une tournure peu amicale. En outre, la certitude qu'un arbitre impartial et désintéressé aura à résoudre en dernière instance la difficulté, ne laissera pas d'influer sur l'esprit de chacune des parties, et les amènera à adapter leurs exigences et leur attitude à ce qu'elles considèrent comme équitable et juste.

La proposition de la Délégation du Chili n'établit pas seulement l'arbitrage obligatoire pour la solution de réclamations en dommages et intérêts qui, à tort ou à raison, s'attribuent à la faute d'un Gouvernement, elle comprend encore toutes réclamations d'ordre pécuniaire, quels que soient leur nom et leur importance, provenant d'une infraction réelle ou prétendue, de la part d'un Gouvernement, aux obligations contractées avec des citoyens ou sujets étrangers par ce même Gouvernement. C'est un principe reconnu du droit international que toute personne ayant passé un contrat avec un Gouvernement, reste, de ce fait, soumise, quant aux effets de ce contrat, à la juridiction territoriale du dit Gouvernement.

D'après ce principe, les réclamations provenant de ces sortes de contrats devraient être jugées par les tribunaux du Gouvernement contre lequel on réclame ; mais, à côté de ce principe, existe également le droit d'un Etat de protéger les intérêts de ses nationaux ; et ce droit, justifié jusqu'à un certain point, prend quelquefois, dans la pratique, des proportions exagérées.

Si l'on accepte l'arbitrage obligatoire pour ce genre de réclamations, toutes les fois que les négociations diplomatiques n'auront pas donné de résultat satisfaisant on parviendrait à écarter une cause éminemment perturbatrice des bons rapports entre les Etats. La sentence arbitrale serait un correctif pour les Etats qui ne remplissent pas leurs obligations, ou qui les diffèrent sans raison. Ce serait aussi un correctif pour les Etats qui patrocinent les réclamations injustes ou exagérées de leurs nationaux.

L'arbitrage apporterait une solution mûre et froidement réfléchie en écartant toute pression incompatible avec la courtoisie internationale.

Il reste bien entendu que toute nation qui accepte l'arbitrage s'engage à se soumettre de bonne foi à la décision arbitrale. Toute infraction à cette règle affecterait l'honneur national, et l'Etat qui refuserait de reconnaître une sentence arbitrale dictée en toute régularité, perdrait non seulement, de ce seul fait, la considération et la sympathie des autres Etats, mais elle mettrait encore la partie adverse en meilleure situation pour l'exercice intégral de tous ses droits sous la forme que les circonstances lui indiqueraient alors.

La proposition de la Délégation du Chili tend, du reste, à servir des idées et des aspirations qui comptent déjà sur l'adhésion de nombreuses nations. En effet, les Représentants de 17 Etats, réunis en Congrès, signèrent à Mexico, le 30 janvier 1902, un traité dont la principale clause est ainsi conçue :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre à l'arbitrage toutes réclamations en dommages et intérêts d'ordre pécuniaire, qui seraient présentées par leurs citoyens respectifs et qui n'auraient pu être réglées amiablement par la voie diplomatique, en tant que les dites réclamations soient d'importance suffisante pour encourir les frais de l'arbitrage ».

Les pays qui, en cette occasion, montrèrent un désir commun en signant le pacte dont nous venons de citer la clause fondamentale, étaient :

Les Etats-Unis d'Amérique, la République argentine, la Bolivie, la Colombie, le Costa-Rica, le Chili, la République Dominicaine, l'Equateur, le Salvador, le Guatémala, l'Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

La proposition de la Délégation du Chili, tout en considérant la pensée qui inspira le traité de Mexico, fait un pas plus en avant encore, en établissant l'arbitrage obligatoire, non-seulement pour toutes réclamations en dommages et intérêts, mais de plus pour celles qui résultent de prétendues infractions à des contrats.

La Délégation du Chili considère, en conséquence, que l'adoption de l'arbitrage obligatoire comme moyen de résoudre toutes les réclamations d'ordre pécuniaire, serait un facteur important dans l'œuvre de paix et de justice internationale que représente le noble idéal que poursuit cette Conférence.

Discours de S. E. M. Ruy Barbosa, délégué du Brésil (1).

Il ne nous est pas permis de voter en silence la proposition en débat. La situation de notre pays nous impose la nécessité inévitable d'esquisser au moins les raisons de notre vote. Je ne le ferai cependant que dans les termes les plus réfléchis, ayant toujours en vue le sens de la responsabilité de notre position et de la délicatesse du sujet que l'on discute.

Il y a presque soixante ans que cette question s'agita dans les actes des Gouvernements et dans les controverses des publicistes.

La politique des Etats en Europe et en Amérique s'est prononcée différemment au sujet de l'emploi des armes contre les Etats insolvables. La Grande-Bretagne avant 1902 s'était toujours refusée d'intervenir. Mais elle n'a pas jamais posé la question sur le terrain juridique. D'après le langage de Lord Palmerston en 1848 dans une circulaire célèbre, adressée aux représentants de l'Angleterre auprès des cabinets étrangers, c'était une affaire « de pure discrétion et pas une question internationale », celle de savoir si de telles réclamations seraient ou non admises comme objet de négociations diplomatiques. La conception britannique n'a pas changé, après Lord Palmerston, sous lord Clarendon, sous Lord Russell en 1861, sous Lord Derby en 1876, sous Lord Salisbury en 1882. On s'est réservé toujours là de consulter les circonstances et de répondre aux plaintes des porteurs de titres de dettes étrangères suivant l'inspiration politique du jour, sans se reconnaître lié par aucun principe de droit. La règle du cabinet de St-James a été de s'abstenir et il n'y mit que de rares exceptions : celles du Mexique, de l'Egypte, du Vénézuéla. Mais dans ces dernières hypothèses il nia toujours que l'intérêt des porteurs de titres de dettes étrangères aurait pesé sur sa résolution d'intervenir.

---

(1) D'après les procès-verbaux officiels de la Conférence et d'après le *Recueil des Actes et Discours de M. Ruy Barbosa*, pp. 60 et suiv. (La Haye, Van Stockum, 1907). — Nous avons d'ailleurs respecté, dans le texte de ce discours comme dans les autres, les expressions qui peuvent paraître un peu singulières aux jurisconsultes français, mais qui n'atténuent en rien l'énergie éloquente de tels plaidoyers. — H -A. M.

Aux Etats-Unis on s'est conduit tout autrement. Le Gouvernement de Washington a observé comme un principe le refus de la pression internationale aux créanciers américains d'Etats étrangers. C'est ce qui se voit des termes dans lesquels s'exprima le Secrétaire Fish en 1871, le Secrétaire Blaine en 1881 et surtout le Secrétaire Root en 1906 dans les instructions données aux représentants des Etats-Unis pour la Conférence pan-américaine de Rio Janeiro. Ce dernier document, en rappelant la pratique établie de la République Nord-Américaine touchant cette matière, qualifiait l'emploi de la force pour aboutir au recouvrement de telles dettes, lorsqu'elles résultaient d'engagements contractuels, comme inconciliable avec l'indépendance et la souveraineté des Etats. On pourrait trouver dans l'histoire diplomatique des Etats-Unis quelques exemples du contraire. Mais ils n'y altèrent pas la stabilité de la règle générale presque constante.

On sent bien que les deux manières de voir sont distinctes. Tandis qu'en Angleterre on se tenait à de simples convenances, aux Etats-Unis on invoquait des considérations de droit. C'est sous cet aspect que cette opinion a pénétré dans la doctrine, grâce spécialement au grand ouvrage de Calvo, dont l'autorité est bien connue. Lorsqu'elle revêtit donc en décembre 1902 la forme diplomatique, bien qu'en des termes pas si larges, tout était déposé pour l'accueil qu'elle rencontre généralement dans les deux Amériques, surtout aux Etats-Unis, dont la presse l'applaudit avec la plus grande ferveur.

Mais telle ne fut pas l'impression chez nous. Au Brésil on rendait justice à l'attitude de la chancellerie argentine. Personne ne mettait en doute parmi nos compatriotes la générosité des motifs qui ont dû l'inspirer. L'intervention des trois puissances à Vénézuéla n'a pas obtenu chez nous l'approbation de personne, et l'on savait gré à nos voisins de la fierté avec laquelle ils avaient pris en mains les intérêts et l'indépendance des pays faibles contre les excès de la force. Nos amis de la Plata n'étaient vraiment intéressés au succès de la doctrine dont la célébrité actuelle se rattache au nom d'un de nos collègues les plus estimés, M. Drago, aussi distingué dans les lettres que dans la politique. C'est un peuple dont l'honorabilité est reconnue, qui a toujours su maintenir son crédit et dont le progrès, si remarquable par sa vitesse que

par son éclat, lui assure avec un grand avenir une position financière inaccessible aux risques de l'insolvabilité. Ce n'était donc que par un généreux mouvement de fraternité américaine, de solidarité envers d'autres Etats de la même race, moins sûrs de leur position financière, que le Gouvernement de Buenos-Aires prenait l'initiative de son éloquente protestation.

Mais tout en faisant honneur aux sentiments qui avaient engagé notre bienveillante et chevaleresque voisine dans cette voie, on me permettra de dire néanmoins que l'opinion publique au Brésil a pris la question d'un autre côté, et qu'en se prononçant dans un sens divers de nos bons amis, elle n'a pas obéi à des sentiments moins respectables, ni moins américains non plus. Il faut que j'en soie l'interprète ici. Veuillez donc m'écouter avec indulgence.

La thèse de l'irrécouvrabilité coercitive des dettes d'Etat, en elle-même et par rapport à la situation des Etats américains, nous offre des côtés différents, que l'on aurait dû considérer chacun à son tour et que malheureusement on a confondus souvent en négligeant l'importance de certaines considérations pour donner plus de saillie à celle des autres. Selon que l'on se place à l'un ou à l'autre de ces différents points de vue, le point de vue juridique, le point de vue humanitaire, ou le point de vue moral, politique, financier, ou qu'on les prenne tous ensemble en les mettant en balance dans leur valeur relative, la conclusion à tirer, pour les nations d'Amérique vis-à-vis de la consécration du principe que l'on s'efforce d'introduire depuis le cas de Vénézuéla dans le droit international, sera bien diverse.

S'il s'agit d'abolir la guerre, alors, à la bonne heure, nous serons de tout notre cœur avec ceux qui nous donneront les moyens de convertir en loi cette aspiration. Si l'on ne se propose pas d'aller si loin, si l'on ne pense qu'à faire précéder la voie exécutive de l'essai de conciliation, comme on fait dans la proposition américaine, dans cette mesure nous n'hésiterons pas à vous suivre. Mais si ce que l'on prétend c'est, en admettant comme légitimes d'autres cas de guerre, créer une catégorie juridique d'immunité absolue pour celui-ci, alors il faut examiner si vos arguments de droit sont en vérité irréfragables.

Heureusement que dans cette contrée du droit, nous nous

trouvons dans une région sereine où ni les passions ni les intérêts doivent pénétrer. Sans intérêts ni passions, comme ceux de nos honorables collègues auxquels nous sommes déjà redevables de tant de lumière dans ce débat, j'aborderai le sujet calmement, puisque la divergence qui nous sépare là-dessus n'amoindrit pas le moins du monde notre estime, notre respect et notre sympathie envers nos contradicteurs. Qu'ils nous pardonnent donc l'usage d'une liberté que notre devoir nous impose et dont nous nous servirons sans amertume, dans la seule pensée de pouvoir être utiles à l'éclaircissement d'une affaire de la plus large portée pour notre avenir.

On est allé jusqu'aux écrits d'Hamilton, le grand homme d'Etat, le grand publiciste américain, pour appuyer, avec ses paroles d'une autorité si fascinatrice, la thèse que « les contrats entre une nation et des individus n'obligent que d'après la conscience de la souveraineté, et ne pouvant être objet d'aucune force de contrainte, ne confèrent aucun droit en dehors de la volonté souveraine ».

Est-ce vrai, Messieurs? Y a-t-il ici réellement un axiome juridique? Est-ce que la souveraineté, dans les idées modernes, constitue vraiment ce pouvoir sans d'autres bornes que ceux de son propre arbitre? Je ne le crois pas. A mes yeux, c'est une aberration dangereuse que l'on s'étonne de voir défendre par des esprits si libéraux, des démocrates si avancés et des amis si éclairés du progrès humain.

Si la souveraineté politique était cet infini d'arbitre, on y commencerait par ne pas comprendre cette admirable constitution des Etats-Unis, qui a été l'exemple et le modèle de presque toutes les constitutions américaines. Le caractère le plus spécifique de cette organisation ne réside pas dans la distribution fédérative de la souveraineté, qui équilibre les Républiques locales au sein de la grande République nationale. Cela s'est vu en d'autres spécimens du régime fédératif. Mais ce qui fait le trait le plus original et le plus recommandable de cette constitution, qui compte parmi ses fondateurs les plus illustres le nom de cet Hamilton lui-même, invoqué maintenant par ceux qui mettent au-dessus de la justice la souveraineté, c'est que, dans cette œuvre incomparable des hommes qui ont organisé les Etats-Unis d'Amérique, on a mis la justice comme une limite sacrée et une

barrière infranchissable à la souveraineté. Pour ça on a déclaré des droits, que la souveraineté ne pourrait pas enfreindre, et l'on a investi les tribunaux, surtout, en dernier ressort, les tribunaux fédéraux, de l'autorité immense comme interprètes suprêmes de la constitution, d'examiner les actes de la souveraineté, fussent-ils des lois fédérales, et de leur refuser exécution, quand ces décrets, ces lois, ces actes formels de la souveraineté ne respecteraient pas les droits consacrés par la déclaration constitutionnelle.

Et voilà une première, mais déjà une immense, une incommensurable restriction de la souveraineté, que l'on ne concéderait pas dans une autre époque, et qu'encore de nos jours, dans beaucoup de pays assez avancés, on pourrait croire incompatible avec son essence même. Cependant, elle existe déjà pour tout un continent.

Il y a néanmoins une conséquence de cette prémisse, que la constitution des Etats-Unis n'a pas adoptée : celle d'assujettir le Gouvernement, incarnation organique de la souveraineté, a être amené directement, par action civile, aux tribunaux de justice. L'idée alors dominante était celle du droit britannique, inspiré ici au droit romain, d'après lequel le Gouvernement ne peut pas être demandé en justice, que s'il y consent lui-même. Et voilà comment s'explique la théorie d'Hamilton maintenant invoquée, selon laquelle les contrats avec la nation n'établissent aucun droit susceptible d'action en justice contre la volonté du souverain. C'est une conception obsolète dans le système de plusieurs constitutions américaines, postérieures à celle des Etats-Unis, sous lesquelles on a donné aux cours de justice autorité pour connaître des litiges où l'Etat est cité comme défendeur. L'Etat donc y peut être jugé et condamné, malgré lui, par suite d'obligations contractuelles ou aquiliennes à dédommager les individus, ou à leur payer ce qu'il leur doit.

Qu'est-ce donc qui manque à la souveraineté, pour être, dans le terrain de la justice, au même niveau que les particuliers, quant aux obligations civiles ? Tout seulement la saisissabilité de ses biens. L'Etat, tout au moins chez nous, est demandé et exécuté. Le demandeur fait extraire la sentence, et avec celle-ci, par la voie judicielle, intime le gouvernement à payer. Il y manque à peine la saisie-exécution.

Mais d'abord cette exemption n'implique, pour le gouvernement, le droit de se soustraire à l'empire de la sentence. Tout au contraire, chez nous au moins, les lois en vigueur statuent que, s'il existe chose jugée, le pouvoir exécutif n'a qu'à se soumettre, et doit ouvrir les crédits nécessaires, pour satisfaire au jugement. Sans doute le patrimoine de l'Etat est toujours insaisissable. Mais ce privilège n'est pas un apanage de la souveraineté, puisqu'on l'attribue également aux provinces et aux communes qui ne sont pas souveraines. En supposant pourtant qu'il le soit, est-il inaliénable ? Est-il plus essentiel à la souveraineté que ces autres éléments de son intégrité primitive dont elle s'est dessaisi dans les constitutions les plus avancées ? Ne concevrait-on pas, encore dans ce sens, une autre capitulation de la souveraineté devant le principe de l'Etat juridique ?

Mais enfin, quand même sur ce point l'Etat ne transige pas du tout, l'Etat ne veuille céder jamais, est-ce que cet arbitre, dont il jouit en tant qu'il se pose la loi à lui-même et à ses propres sujets, subsistera lorsqu'il s'agit de ses rapports avec d'autres Etats ?

C'est la première fois qu'entre nation et nation, entre souveraineté et souveraineté, on invoquerait la règle intérieure, domestique de l'insaisissabilité des biens de l'Etat, pour établir l'illégitimité de la guerre. La guerre ne s'est considérée jamais injuste, parce que le patrimoine d'une souveraineté soit inaccessible à la mainmise militaire. Ce qui fait les guerres injustes, c'est l'injustice de leurs motifs.

Ce qui importerait donc de savoir ici, est si la violation du droit pratiquée par la nation qui ne paie pas ses dettes suffise à autoriser contre elle, internationalement, l'usage de la force. Voici la question. Comment la résoudre ?

On ne conteste pas que, si le gouvernement d'un pays attente contre la personne d'un étranger, ou le dépouille de ses biens, l'Etat dont il ressortit a le devoir de le protéger, d'exiger satisfaction, et, s'il ne l'obtient pas, de l'imposer par les armes. Eh bien : n'est-ce pas un cas de spoliation de l'étranger, celui de la cessation du payement des titres de la dette publique dont il est porteur ?

Un homme peut avoir mis toute sa fortune très honnêtement dans l'acquisition de valeurs d'une dette d'Etat étran-

17

gère. Si l'emprunteur manque à ses engagements solennels, c'est la ruine pour toute cette classe de créanciers, qui avaient employé tout leur avoir dans ces valeurs, persuadés justement que le caractère élevé d'un tel débiteur les garantissait contre la banqueroute. De manière que, si son patrimoine consisterait en des immeubles bâtis sur le territoire étranger, l'Etat, dont l'individu relève, aurait à le protéger contre la confiscation ; mais si le patrimoine du même individu prend la forme d'un placement sur des rentes étrangères, bien qu'on le réduise à l'indigence, en se refusant de les payer, ce devoir de protection de l'Etat envers ses ressortissants n'existe plus. Où est-elle la logique, l'équité, où est-elle dans cette solution, que l'on inculquerait d'ailleurs comme une solution de droit ?

On ne nie pas, c'est vrai, l'obligation de payer : on l'avoue. Mais on ne se croit tenu de le faire qu'autant que, de son propre avis, on en aie les moyens. Mais alors c'est à peine une obligation morale ; ce n'est pas une obligation juridique. Or comment admettre que l'on fasse un contrat sous la forme juridique, pour n'aboutir cependant qu'à un effet moral ? S'il n'y a pas de sanction pour l'engagement de celui qui s'oblige, évidemment il n'y a point de contrat.

Dans ce système donc l'emprunt d'Etat ne serait pas une convention juridique, mais un acte de confiance. En versant les sommes qu'il prête, le capitaliste se résignerait d'avance à l'arbitre de l'emprunteur irresponsable. En déliant la bourse, le prêteur connaissait parfaitement la condition privilégiée de son futur débiteur ; il savait bien que celui-ci ne pouvait prendre à sa charge l'obligation de se laisser exécuter. Mais vraiment une fois consolidée en droit la théorie que les Etats, en empruntant, ne contractent aucune obligation coercitive, c'est-à-dire que leurs créanciers sont tout à fait désarmés envers leurs débiteurs, pourrait-on concevoir qu'il y aurait encore des capitalistes assez fous pour confier leur bien à de tels privilégiés ?

D'autres ne contestent pas que ce soit absolument obligatoire pour les Etats, le payement de leurs dettes ; ce qu'ils revendiquent pour cette catégorie d'emprunteurs, c'est le droit de fixer la manière et le temps du rachat. Or il y a au fond une inconséquence palpable entre ces deux propositions.

Celui qui aurait l'arbitre de fixer le terme au payement de ses dettes, pourrait l'éluder bien facilement en le remettant à des dates si lointaines, ou en l'ajournant si souvent, que le droit des créanciers se trouverait entièrement déçu.

En vain prétendrait-on que l'honnêteté et l'intérêt bien entendu des gouvernements s'y opposent, qu'il ne serait nullement juste de les croire capables de telles évasives. Mais, juridiquement, ce n'est pas une réponse que celle-ci, et, en débattant une thèse juridique, on ne peut apporter que des considérations d'ordre juridique en réponse à des objections de droit. Or, juridiquement, il n'y a pas de doute que, si j'ai le droit de ne payer que quand il est de mon avis de le faire, je ne sors pas de mon droit en ajournant toujours le moment de payer.

Cette théorie n'est pas la théorie du droit de la souveraineté : c'est la théorie de l'abus de la souveraineté. Appliquée à la vie intérieure des Etats, elle y annulerait l'ordre juridique, ainsi qu'elle le détruira, si on l'admet dans les rapports internationaux.

Ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont admis jamais, chez nous, cette vue, à notre sens incorrecte, sur la situation de l'Etat dans les emprunts qu'il contracte. A notre avis, l'Etat, en empruntant, ne fait pas un acte de souveraineté, mais un acte de droit privé, comme il arrive dans tant d'autres contrats, où sa personnalité se dédouble, c'est-à-dire, où il sort de son rôle politique, pour exercer des actes d'un caractère civil.

Ou ces emprunts sont des actes de droit civil, comme les autres contrats d'argent, et ils ne rentrent pas dans la sphère de la souveraineté ; ou, s'ils constituent des actes de souveraineté, ils ne sont point des contrats. Mais, s'ils ne sont point des contrats, dites-le d'avance aux prêteurs, quand vous frapperez à leurs portes, dites-le leur ouvertement dans les clauses proposées à leur souscription et dans le texte de vos titres de rente. Nous verrons alors s'il y aura des souscripteurs pour leur placement, ou des marchés pour leur mise en circulation.

On a dit que le prêteur n'avance pas son argent sous la forme des contrats ordinaires de *mutuum :* il achète un titre sur le marché, c'est tout. Mais est-ce que ce n'est pas tout à

fait la même chose, lorsque j'achète sur le marché un titre commercial quelconque au porteur ?

On a dit encore qu'ils n'offrent pas les caractères généraux des contrats de droit privé, car ils n'expriment pas un engagement en faveur d'une personne déterminée. Mais est-ce qu'il n'y a pas en droit privé toute une catégorie de contrats avec des personnes indéterminées ?

On a dit, enfin, que l'émission de ces titres implique un exercice de la souveraineté, puisqu'il faut pour les créer une autorisation législative. Mais n'est-ce pas que d'autres actes d'administration ou de finance, que les concessions d'ouvrages publiques ne se font également, d'ordinaire, qu'en vertu de prescriptions ou de facultés législatives ? Et pourrait-on par hasard méconnaître à ces conventions le caractère civil de véritables contrats ?

Voici notre jurisprudence à nous Brésiliens, celle de nos maitres, de nos tribunaux, de nos législateurs. Pourrions-nous avoir deux mesures, l'une pour nos créanciers domestiques, l'autre pour nos créanciers étrangers ?

Maintenant, si nous nous rattachons au point de vue de l'humanité, c'est une autre affaire. Alors on peut désirer pour ces différends l'exclusion de l'emploi de la force. Toutefois ceux-mêmes qui sont pour le privilège de la souveraineté dans toute son étendue, en exceptent les cas de « désordre et mauvaise foi, ainsi que ceux d'insolvabilité volontaire ». Mais, étant donnée cette restriction, voilà que la souveraineté se limite, voilà qu'elle peut avoir des juges, voilà qu'elle subit aussi, légitimement, la répression de la force.

Cette limite, on la retrouvera toujours ; car, en supposant même qu'il s'établisse pour tous les conflits entre Etats, le régime général de l'arbitrage contre ceux qui en repoussent les tribunaux, qui en refusent les sentences, ou qui délibérément les violent, pourrait-on éviter la sanction militaire ? N'est-ce pas pour la société des nations la même loi de nécessité que pour la société de chaque nation ? Du moment que l'on se soumet à des magistrats, il faut y avoir des gendarmes, pour en faire observer les jugements.

Mais comment ! se récrie-t-on, vous donnez la liberté au failli, vous avez aboli la prison pour dettes, et vous maintenez l'intervention de la force pour le recouvrement des dettes

d'Etats. Est-ce donc que les deux choses se contredisent ? Est-ce que l'impossibilité de la prison pour dettes veut dire l'insaisissabilité des biens du débiteur ? Et qu'est-ce que la procédure de faillite sinon la mainmise judicielle sur les biens de l'insolvable et leur partage entre ses créanciers ?

Voici pourquoi, Messieurs, nous n'avons pas souscrit, et nous ne souscrirons pas à ce système. Dans le terrain juridique il nous paraît sérieusement discutable. Dans le terrain humanitaire, il ne saurait pas exclure en absolu la sanction de la force. Dans le terrain politique, en faisant appel hautement à la doctrine de Monroe, il compromettrait cette doctrine, puisque d'un côté il attirerait sur elle l'antipathie du monde, et de l'autre il lui apporterait des responsabilités écrasantes.

Notre point de vue est tout autre.

Nous avions, nous aussi, la préoccupation la plus sérieuse de notre honorabilité internationale, et nous craignions vivement de la compromettre. Il nous semblait que l'aspect moral et l'aspect financier de la question, l'un et l'autre extrêmement délicats, dominaient tout et ne nous laissaient pas l'arbitre de nous rallier à cette opinion, quand même on ne leur pourrait opposer des objections d'autre nature. Notre crédit, toujours intact, est une œuvre soigneusement bâtie, que nous ne désirions pas exposer aux atteintes de la malveillance, si éveillée toujours dans les rapports entre des nations que dans ceux entre les individus.

Nous étions, nous sommes débiteurs, et nous pourrions avoir besoin encore de recourir aux marchés étrangers. Nous ne voulons donc nous risquer à la méfiance de ceux que nous avons trouvé si souvent prêts à concourir au développement de notre prospérité ; car Dieu nous a permis de ne pas connaître l'usure, de ne rencontrer jamais cette férocité du capital, contre laquelle on prétend de s'armer. Nos créanciers ont été les collaborateurs intelligents et raisonnables de notre progrès. Nous ne saurions pas les inquiéter dans le zèle de leurs légitimes intérêts ; et, engagés comme nous nous sentions pour les nôtres, nous ne nous croyions pas avec l'exemption d'esprit nécessaire pour être les consécrateurs d'une doctrine, au succès de laquelle on nous pourrait supposer des avantages.

Et ce n'était pas notre crédit seulement ce que nous pen-

sions consulter, mais aussi, dans la même mesure, celui de l'Amérique latine en général. Nous ne voulions pas nous éloigner des autres Etats américains. Au contraire, la même préoccupation fraternelle des auteurs de la doctrine que nous n'épousons pas, nous conduisait, bien qu'en divergeant d'eux, nous amenait à voir dans le principe qui nie aux créanciers étrangers tout moyen d'exécution contre les Etats débiteurs, un danger commun pour toute l'Amérique latine, avide toujours de capitaux pour la féconder, et, par conséquent, essentiellement intéressée à élargir son crédit chez l'étranger.

Notre impression là-dessus est très vive. Nous nous imaginons que lorsqu'on doit, et l'on a le malheur de ne pas pouvoir payer, on ne peut pas se dérober aux suites naturelles de ses embarras. Nous croyons que le danger et la crainte de ces conséquences peuvent agir, quelques fois, comme un frein salutaire contre l'imprudence à s'endetter. Nous craignons que ce ne soit un avantage funeste à celui qui a besoin de recourir aux capitaux d'autrui, le privilège, impérieusement invoqué, de ne pouvoir être exécuté jamais par ses créanciers. Nous pensons que le crédit des pays au nom de la sûreté desquels on soutient la nécessité de ce principe, ne résistera qu'avec une extrême difficulté à l'ébranlement de son installation en loi universelle dans les rapports internationaux. Nous sommes portés donc à conclure que l'introduction de cette forme nouvelle dans le droit des gens, serait gênante et nuisible à ceux qu'on se figure en ircnt profiter. Nous sommes persuadés, enfin, qu'étant données ces considérations à notre sens évidentes, on ne saurait l'accueillir comme un bienfait que s'il nous était offert par l'initiative de nos créanciers eux-mêmes en hommage spontané de leur confiance; et, même dans ce cas, d'ailleurs bien improbable, nous ne savons pas s'il ne serait plus sûr, pour notre stabilité morale et matérielle, de nous passer de cette concession.

Mais du moment qu'elle s'établirait par notre initiative ou par nos efforts, le résultat inévitable serait la baisse générale du crédit des peuples protégés par cette innovation mal vue; et si, après son admission en principe international, on se verrait dans le besoin de recourir au crédit étranger, ce ne serait qu'aux dépens de ce principe même, moyennant des conditions et des garanties, qui pratiquement l'annuleraient.

Les contrats de prêt aux Etats favorisés par cette immunité nouvelle ne se feraient dès lors qu'avec des gages d'ordre matériel, des hypothèques de rentes douanières, des sûretés oppressives et humiliantes, ainsi que doivent être celles dont s'entourent au préalable les prêteurs quand la loi leur refuse les moyens d'exécution. C'est dans ces cas de régime paternel vis-à-vis des emprunteurs que l'usure se développe d'habitude avec ses fraudes, ses extorsions et ses misères.

Il n'y a, en effet, que des spéculateurs qui veuillent hasarder leur argent aux risques d'un prêt, auquel le droit positif ne reconnaît pas le caractère de coercitivement exécutable. Des capitalistes honnêtes ne prêteraient jamais qu'avec leur remboursement garanti.

S'ils ne peuvent pas exécuter le débiteur, il faut qu'ils s'installent d'avance dans le patrimoine de celui-ci, pour éviter que la rente de l'emprunteur ne se détourne, en s'assurant, par rapport à elle, d'une façon palpable, une préférence qui suffise à la garantir.

Il y a dans notre histoire domestique un cas dont la leçon pourrait profiter à ceux qui mettent une si grande confiance à cette revendication.

On a voulu, dans le temps, chez nous, protéger la classe agraire ; et dans ce but on a imaginé un privilège en faveur des biens agricoles contre l'exécution pour dettes. On le dénommait le privilège des biens agricoles. En savez-vous l'effet ? Le crédit des propriétaires ruraux baissa et disparut. On ne leur prêtait point, ou l'on ne leur prêtait que sous les clauses les plus usuraires. A la fin, Messieurs, ce fut l'agriculteur lui-même qui implora d'être affranchi de ce privilège spécieux. On lui accorda la demande. Les propriétés rurales rentrèrent alors dans le droit commun ; et alors, dépouillées de cette fausse protection, susceptibles d'être librement exécutées, le cas échéant, elles sont devenues pour leurs possesseurs la source d'un crédit normal et sans entraves.

Appliquez la leçon, Messieurs, et vous saisirez pourquoi la doctrine dont je parle n'a rencontré absolument un seul adepte connu parmi nous et y a éprouvé une opposition générale, unanime dans la presse, nonobstant une certaine plausibilité de son aspect juridique, contestée d'ailleurs par des avis respectables, avec des raisons excellentes. Tous les organes de

l'opinion brésilienne lui ont été hostiles. Elle y a déplu à tout le monde.

Mais, avec la mutation qu'elle a subi dans la proposition américaine, et, ce qui ne nous importe pas moins, avec l'adhésion des grands Etats créanciers, déjà présumable en vue de la déclaration favorable de la Grande-Bretagne à la séance dernière, la solution a changé de nature et de résultats.

La proposition américaine ne fait plus que réduire les litiges internationaux concernant les dettes d'Etats étrangers au droit commun de l'arbitrage obligatoire. Elle ne repousse pas, du moment que l'arbitrage ait manqué son but, l'admissibilité des moyens de contrainte pour le maintien du droit des créanciers.

En vue de cette considérable transformation nous ne saurions lui refuser notre vote, en supposant toujours que les Etats prêteurs s'associent à ce pacte. Sans ça la délibération ne serait pas conseillable, d'autant plus qu'elle serait inutile.

On pourrait croire apercevoir une espèce de légitimation de la guerre dans cet acte de la Conférence de la Paix. Mais ce n'est pas du tout une légitimation. C'est l'admission légale de la nécessité que l'on ne saurait détruire. On se restreint à laisser le fait dans son domaine inévitable, là où celui du droit et de ses remèdes finit.

La formule américaine, si elle était moins sincère, pourrait se taire sur l'emploi extrême de la force aux cas d'arbitrage manqué. Mais la différence alors serait seulement qu'il faudrait sous-entendre au texte ce qui maintenant s'y trouve exprès. Car il est de toute évidence que, même en souscrivant la stipulation pure et simple de l'arbitrage obligatoire, aussitôt qu'on l'évite ou que l'on n'en respecte pas le jugement, l'hypothèse de l'intervention des armes revient toujours comme le seul correctif possible contre le refus du contrat arbitral, ou la désobéissance à sa loi. C'est ce que la clause usuelle d'arbitrage tait, et la proposition américaine constate. Les deux ne diversifient que par cette apparence. L'une a plus d'adresse ; l'autre plus de franchise.

C'est fâcheux que l'on se trouve obligé de laisser toujours la guerre au bout de ce que nous faisons pour la paix. Mais

tant que la guerre existe et que les hommes tiennent à en faire un moyen de rétablir le droit, on ne saura comment empêcher le spectacle mélancolique, auquel forcément nous sommes des acteurs ici même, de la considérer pour ainsi dire comme la dernière cour d'appel de ceux qui, en se croyant possesseurs d'un droit, ou ayant à leur faveur une décision arbitrale, le voient braver par les rebelles aux voies de la conciliation et aux formes de la justice. Et voici comment il se fait qu'une assemblée réunie pour organiser l'arbitrage et la paix se trouve dans la contingence de reconnaître dans la guerre une espèce d'instance extrême pour les cas d'obstination contre les sentences de l'arbitrage, ou de refus d'accepter son ressort.

Rien ne nous pouvait montrer d'une façon plus solennelle combien notre mission est bornée par l'essence des choses et quelle immensité d'impossible s'oppose, au delà de certaines limites, à nos souhaits les plus ardents, à nos efforts les plus héroïques.

Mais dans ces bornes il ne tient qu'à nous, c'est-à-dire, il ne tient qu'aux nations représentées dans cette Conférence, de mettre sous le ressort de notre compétence tout ce qu'elle comporte, en dilatant d'une façon considérable le régime de la paix, en rétrécissant dans des proportions énormes le domaine de la guerre. Pour ça nous n'avons qu'à embrasser le principe de l'arbitrage obligatoire en élargissant le plus possible les cas de son obligation, même sous la réserve, presque partout considérée jusqu'ici comme nécessaire pour chaque peuple, de son indépendance, son honneur, ses intérêts essentiels ou vitaux.....

Déclaration de S. E. M. le baron Marschall de Bieberstein, premier délégué de l'Allemagne.

Quant à la question du recouvrement des dettes contractuelles qui a formé l'objet de l'intéressant discours que nous venons d'entendre, j'ai une simple déclaration à faire : nous acceptons sans réserve la proposition présentée à ce sujet par la Délégation des Etats-Unis d'Amérique.

Déclaration de la Délégation d'Haïti, faite par S. E. M. Dalbémar.

La Délégation d'Haïti ne croit pas hors de propos d'exposer les raisons qui l'ont décidée à se rallier à la proposition des Etats-Unis d'Amérique concernant le recouvrement des dettes publiques ayant leur origine dans des contrats.

La République d'Haïti a toujours eu à cœur de tenir ses engagements. Sa Délégation se sent donc à l'aise pour rendre à l'idée hautement philanthropique des Etats-Unis le juste hommage qui lui est dû.

La conscience des peuples tend de plus en plus à condamner les procédés sommaires trop souvent employés contre des nations que les circonstances mettent hors d'état de se défendre. Et les Etats-Unis peuvent être à bon droit fiers de chercher à faire fixer dans un instrument diplomatique l'accord tacite résultant de la réprobation que cause l'arbitraire emploi de la force contre les faibles.

Personne ne pense à porter la moindre atteinte au vieux principe d'éternelle justice, à savoir que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui ; tout débiteur sera donc tenu de se libérer, mais il lui sera permis de plaider sa cause.

L'on ne restreint nullement le droit du créancier quand, par exemple, on l'oblige à obtenir des tribunaux ordinaires une décision qui lui permette de recourir aux voies d'exécution. La proposition des Etats-Unis d'Amérique tend à réaliser dans le domaine international la pratique observée dans tous les pays où l'on n'autorise personne à se faire justice soi-même. Car l'intérêt direct que l'on a dans un litige conduit souvent à se faire illusion sur la portée et la légitimité des moyens que l'on est tenté d'employer pour arriver à ses fins. Les nations comme les individus ne sont pas à l'abri des suggestions de l'intérêt personnel ou de l'amour-propre mal compris. Que de fois n'ont-elles pas été amenées à prendre des mesures hors de proportion avec l'objet du litige ! Et les règlements obtenus en pareil cas ont provoqué des ressentiments, semé des germes profonds de malentendus doublement préjudiciables aux intérêts respectifs des nationaux et à la cause de la civilisation en général.

Aussi bien, le principe posé par la Délégation des Etats-

Unis d'Amérique répond à la pensée humanitaire de l'Auguste Souverain qui a pris l'initiative de nous inviter tous à la deuxième Conférence de la Paix. Et en attendant que le temps et les progrès de l'opinion permettent de supprimer complètement l'emploi de la force, la proposition américaine demeure le premier pas fait vers cet idéal élevé. L'on aurait tort de la considérer comme intéressant une seule partie du monde ; à notre humble avis, elle est quant à présent l'une des sauvegardes de tous les Etats que l'adversité aurait terrassés.

La Délégation d'Haïti l'accepte donc en se demandant, toutefois, s'il n'y aurait pas avantage à supprimer le dernier membre de la phrase ci-après : « et la garantie à donner, s'il y a lieu, pendant tout délai dans le paiement ». Au lieu d'attribuer ainsi d'avance des pouvoirs aussi étendus aux juges internationaux, nous estimons qu'il vaudrait mieux laisser aux parties en cause le soin de préciser les garanties à accorder. Autrement on risquerait de conférer aux arbitres l'exercice d'un droit qui en certains pays est exclusivement réservé au corps législatif. Et les sentences arbitrales qui octroyeraient des garanties que la constitution de la partie condamnée ou le sentiment national ne permettraient pas de donner, provoqueraient plutôt les conflits mêmes qu'il est dans la généreuse pensée des Etats-Unis de prévenir.

Pour ces raisons nous proposons la suppression du dernier membre de phrase de la proposition américaine. Sous le bénéfice de cet amendement nous nous rallions pleinement à cette proposition qui, quoi qu'on en dise, ne constitue aucun danger pour les Etats malheureux et de bonne foi et partant vraiment soucieux de remplir leurs obligations.

Huitième Séance (27 juillet 1907).

Déclaration de S. Exc. M. Tzudzuki, 1er délégué du Japon.

La Délégation du Japon est très heureuse de pouvoir se rallier à la proposition des Etats-Unis d'Amérique relative à la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvre-

ment de dettes contractuelles. Elle rend hommage à l'esprit humanitaire qui inspire cette proposition et l'interprète comme une condition restrictive et une formalité obligatoire à remplir avant le recours facultatif à la force armée qu'elle a pour seul but de limiter. Toutefois, en ce qui concerne les motifs sur lesquels cette proposition semble être basée, la Délégation du Japon se réserve le droit de se prononcer ultérieurement lorsqu'il y aura une proposition définitive sur l'arbitrage obligatoire en général.

Déclaration de S. Exc. M. Candamo à l'appui de l'amendement péruvien.

L'amendement présenté par la Délégation du Pérou à la proposition de la Délégation des Etats-Unis touchant l'arbitrage pour les conflits d'origine pécuniaire, a pour objet de préciser celle-ci et d'en délimiter le champ d'application d'après des considérations imposées par le droit naturel reconnu par tous les peuples.

S'il est à souhaiter que l'on rende obligatoire le recours à l'arbitrage quand il s'agit de différends relatifs à des intérêts pécuniaires de la nature de ceux que définit la proposition des Etats-Unis, il devient inutile et illogique d'y recourir lorsque les parties ont elles-mêmes prévu par avance un autre procédé de règlements des difficultés qui viendraient à se présenter.

Quand en effet un Gouvernement, traitant avec des sujets étrangers, a spécifié dans une clause du contrat que les difficultés qui s'élèveraient seraient résolues par les juges et tribunaux du pays, c'est devant eux qu'il faut nécessairement porter l'affaire. Cette clause, relative à la juridiction, a été acceptée par l'autre contractant et les mêmes conventions font la loi des parties. Dans l'hypothèse prévue il n'y a donc plus place pour un arbitrage (1).

Mais, si la Délégation du Pérou estime qu'il est nécessaire de préciser et de délimiter ainsi le champ d'application de la

---

(1) [Voir plus loin, sur ce point, notre étude sur la Convention du 18 octobre 1907.]

proposition des Etats-Unis, elle tient à bien affirmer qu'il n'entre pas dans sa pensée de s'opposer au principe général de l'arbitrage obligatoire pour les différends d'origine pécuniaire.

Extrait du discours de M. P. Hudicourt, délégué d'Haïti.

..... Ce qui paraît préoccuper quelques-uns de nos collègues, c'est qu'il serait question, dans la proposition américaine, de l'emploi éventuel de mesures de coercition ; l'on a prétendu que ce serait reconnaître le droit d'une puissance à employer la force. Je ne crois pas cette crainte fondée. Le droit absolu de chaque puissance souveraine est de régler ses rapports internationaux de la façon qu'elle juge la plus convenable à ses intérêts. Et ce droit absolu ne peut être limité que par le droit absolu d'une puissance souveraine rivale. D'où la nécessité d'être assez fort pour opposer la force à la force. Dans ces termes, il est impossible d'invoquer un rapport de droit ayant la souplesse nécessaire d'un lien juridique.

Dans la proposition des Etats-Unis d'Amérique, il est question d'un droit conventionnel à créer pour la protection exclusive des Etats faibles. Il n'y a rien de déshonorant ou d'humiliant à se rallier à cette proposition qui demande aux puissances réunies à cette Conférence de signer une convention par laquelle elles s'interdiraient momentanément de faire peser sur un Etat dans le malheur le poids écrasant de leurs armements. Et la conséquence d'un tel accord serait que ceux qui ne peuvent pas opposer la force à la force auront du moins la faculté d'opposer le droit à la force.

Je suis de ceux qui pensent qu'il y a des concessions dont on doit se garder, en préférant les pires calamités ; mais qu'il est des sacrifices qu'il faut savoir s'imposer, lorsqu'ils ont pour objet de conduire vers un but noble et généreux.

Obtenir que l'on s'explique devant une juridiction désintéressée, que l'on essaye de s'entendre avant de recourir à la guerre, ce n'est pas faire une concession à ce que l'on nomme improprement le droit de la force ; ce n'est pas non plus s'imposer un sacrifice quelconque : c'est accomplir un acte louable, car c'est conjurer la discorde, c'est diminuer les chances hasardeuses de la force brutale et aveugle, c'est mar-

quer un progrès réel et certain vers l'idéal commun, la pacification universelle.

En adoptant la proposition des Etats-Unis d'Amérique, les Etats faibles ne reconnaissent pas plus la légitimité de l'emploi éventuel de la force qu'ils ne renoncent au droit de défendre leur honneur, leur souveraineté et leur indépendance.

Extraits du discours de S. Exc. M. Beldiman, délégué de Roumanie.

...... Tout d'abord je tiens à préciser qu'il n'entre nullement dans nos intentions de nous opposer à la proposition des Etats-Unis d'Amérique concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques.

S'il s'agissait de voter pour ou contre cette proposition, la Délégation roumaine s'abstiendrait, en motivant son abstention, par la raison bien simple que mon Gouvernement ne croyait pas qu'il nous appartînt d'examiner les causes et les circonstances spéciales qui ont donné lieu à la proposition des Etats-Unis, ni d'en apprécier la portée et les conséquences pratiques. Je n'aurais donc pas été amené à intervenir dans ce débat, si la question qui se posait devant nous n'était tout autre. En qualité de signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899, nous devons nous demander si la proposition des Etats-Unis a bien sa place dans cette Convention, ou si elle ne sort pas du cadre des principes qui la régissent.....

..... En effet, ne serait-il pas étrange que dans cette même Convention, où nous avons stipulé que les questions touchant à l'honneur national et aux intérêts vitaux d'un Etat ne sauraient être soumises à l'arbitrage, nous introduisions un nouvel article prévoyant l'arbitrage et même l'emploi éventuel de la force, précisément pour des cas où l'honneur national et les intérêts vitaux sont engagés au plus haut degré ? Nous estimons au contraire que le devoir primordial d'un Etat, c'est de diriger ses finances et ses relations économiques de telle façon qu'il puisse en toute occurrence faire face à ses engagements. On a objecté qu'il y avait des cas de force majeure, de grandes crises économiques qui pourraient, à un moment donné, ébranler la solvabilité de l'Etat. Mais d'abord

de pareilles éventualités sont trop rares pour qu'il y ait lieu d'en prévoir les conséquences dans des stipulations internationales. Et puis, c'est précisément dans ces grandes épreuves exceptionnelles que se manifestent la vitalité, l'énergie et l'esprit d'abnégation d'une nation, aux fins de maintenir intact le crédit de l'Etat vis-à-vis de l'étranger, même dans les circonstances les plus difficiles. Ce n'est qu'ainsi qu'un peuple, conscient et soucieux de ses devoirs et de ses obligations, assure, par ses propres forces, la sauvegarde de son honneur national et de ses intérêts vitaux.

Ce serait donc tomber dans une singulière contradiction que d'inscrire dans la Convention de 1899 une nouvelle stipulation qui, loin de correspondre aux principes généraux qui sont le fondement de cette Convention, y porterait une atteinte sensible, en prévoyant des éventualités incompatibles avec la dignité des Etats.

Le représentant d'une des Républiques de l'Amérique du Sud nous a dit ici qu'aucun gouvernement ne saurait signer un engagement prévoyant sa mauvaise foi. C'est très juste. Mais encore moins pourrait-on concevoir une stipulation internationale qui reposerait sur l'hypothèse de l'insolvabilité éventuelle de l'Etat.

Telles sont, Messieurs, les considérations qui militent en faveur de la proposition que j'ai eu l'honneur de vous soumettre.

Si la Commission veut bien reconnaître la justesse de nos observations, la proposition des Etats-Unis ferait l'objet d'un accord spécial à conclure entre les puissances intéressées, sans aucune connexité avec la Convention de 1899 (1).

Extrait du discours de S. E. M. le Comte Tornielli, délégué de l'Italie.

La proposition des Etats-Unis, interprétée dans son sens littéral, veut dire que si les citoyens d'un pays ont fait un contrat avec un Etat étranger, et si l'Etat auquel ces citoyens appartiennent, juge à propos de prendre en main leurs inté-

---

(1) [La Délégation suisse a appuyé la proposition de la Roumanie. (Même séance, déclaration de M. Carlin.)]

rêts, en cas de différends, qui surgiraient sur l'exécution de ce contrat, le recours aux moyens coercitifs est interdit jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage ait eu lieu de la part du créancier.

Mais la proposition oublie de nous éclairer sur deux points essentiels. Elle ne nous dit pas pourquoi cette offre ne doit pas appartenir aux deux parties en présence et on doit réserver seulement au créancier le droit, ou le devoir, de la faire. On ne nous dit pas non plus si, avant de soumettre le différend au jugement des arbitres, tous les degrés de la juridiction judiciaire ordinaire doivent avoir été parcourus.

Pourquoi d'ailleurs parler des moyens coercitifs qui ne peuvent être que la *suprema ratio*, quand il serait simple et facile de ne parler que de l'obligation réciproque d'avoir recours à l'arbitrage ?

Nous savons bien qu'aux Etats-Unis, ni la nation, ni les Etats, qui la composent, ne peuvent être soumis à une pareille juridiction. Mais tel n'est point le cas dans la plupart des autres pays, où l'Etat est justiciable des tribunaux ordinaires pour les obligations pécuniaires contractuelles qu'il peut avoir stipulées. On a peut-être compliqué excessivement les choses en envisageant que ces obligations peuvent naître des contrats d'emprunt. Même dans les cas d'emprunt, contracté à l'étranger, il peut y avoir deux sortes d'obligations. L'Etat, qui dans l'exercice de sa souveraineté fait ce que l'on appelle une opération financière, peut contracter des obligations d'un ordre spécial avec les maisons de banque qui garantissent ses émissions, en même temps qu'il contracte des obligations d'une autre nature envers les porteurs de ses titres. Je n'ai aucunement l'intention de m'arrêter longtemps sur ce sujet. Les observations rapides, que je viens de faire, n'ont, dans mon intention, d'autre but que de constater que, si au lieu d'attirer notre attention sur cette catégorie d'obligations naissant de contrats qui ne sont pas fréquents, on nous avait parlé des autres contrats, qui sont usuels, lorsqu'un Gouvernement afin de se procurer auprès des grandes usines métallurgiques ayant une clientèle mondiale, ou auprès des grands chantiers de constructions maritimes, ce qui lui manque, contracte des obligations pécuniaires, peut-être l'intelligence

de la proposition que nous examinons aurait été singulièrement facilitée.

La Délégation italienne en se rendant clairement compte que la proposition des Etats-Unis d'Amérique peut trouver un vaste champ d'application, même s'il était contestable qu'elle puisse viser les différends surgissant entre les créanciers porteurs de titres et les Gouvernements débiteurs, n'aurait aucune difficulté à donner à cette proposition son assentiment sans réserve.

Mais la proposition dont nous nous occupons a été accompagnée par mon distingué collègue et excellent ami, S. Exc. M. le Général Horace Porter, d'un exposé de motifs que nous avons tous entendu dans la cinquième séance de cette Sous-Commission. Au début de son intéressante communication, l'éminent Délégué de la grande Confédération américaine du Nord a dit qu'il tenait à préciser le caractère et la portée de la proposition. Il l'a fait dans d'excellents termes et avec une clarté dont nous pouvons lui savoir gré. Il nous a dit — je cite textuellement ses paroles — : « Cette proposition se rapporte uniquement aux réclamations fondées sur des contrats intervenus entre un Etat et les particuliers d'un autre pays et ne comprend nullement les réclamations pour préjudices causés à des résidents étrangers, tels par exemple qu'un emprisonnement injuste, des violences de la foule, des traitements inhumains, la confiscation des biens, des actes d'injustice flagrants, etc... pour lesquels une indemnité pourrait être demandée ».

J'ignore pourquoi la Délégation américaine, du moment qu'elle nous fournissait une liste détaillée des cas dans lesquels les étrangers sont exposés à des préjudices graves, donnant lieu à des indemnités, elle ait omis de comprendre aussi dans cette nomenclature les cas de déni de justice. Je retiens seulement de son exposé de motifs que tous ces cas ne sont point compris dans ceux pour lesquels aucun recours à une mesure coercitive impliquant l'emploi des forces militaires ou navales ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite par le réclamant et refusée ou laissée sans réponse par l'Etat auquel les indemnités ont été demandées.

La Délégation d'Italie se demande et peut-être quelques-uns

d'entre vous se demanderont aussi, si la règle bien connue que « le cas prévu exclut le cas non prévu », *inclusio unius, exclusio alterius*, doit trouver ici son application ? S'il en était ainsi, il faudrait se préoccuper de savoir comment on pourrait parvenir à régler les différends régulièrement entrés dans la phase des négociations diplomatiques, concernant les dénis de justice ou les réclamations pour préjudices causés aux résidents étrangers. Puisque la clause conventionnelle que la Délégation des Etats-Unis nous propose d'accepter ne comprendra pas ces cas, pourront-ils, ceux-ci, donner lieu à l'emploi immédiat des moyens coercitifs sans qu'il y ait eu offre préalable de recours à l'arbitrage ? On ne saurait en vérité le supposer. Le Cabinet de Washington accepterait-il, le cas échéant, une pareille interprétation ?

D'autres considérations s'imposent encore en plus. La plupart des différends diplomatiques naissant des dénis de justice ou des réclamations pour préjudices, ne s'élèvent qu'à des sommes peu considérables. Du moment qu'il est entendu que le devoir de soumettre ces différends à une justice arbitrale n'existe point, les Etats qui voudraient se refuser à accorder les justes indemnités, ne pourraient-ils pas lancer leur défi en disant à l'Etat réclamant : nous nous refusons de nous prévaloir de votre offre d'arbitrage, venez chercher avec la force les indemnités que vous réclamez ? S. Exc. M. le Général Porter nous a dit qu'il est bien facile de s'exposer à des frais qui se chiffrent par des millions si l'on poursuit, par cette voie, le recouvrement de quelques centaines de milliers de francs.

Faut-il donc bannir tout espoir d'obtenir par l'application de la justice arbitrale aux cas qui nous intéressent et que chacun de nous peut facilement envisager, un état de choses qui mettrait les relations des pays de l'Europe avec les nations lointaines à l'abri des difficultés qui trop souvent se sont produites ? L'Italie dont la population surabondante se répand dans les Etats d'Amérique a un trop vif intérêt au maintien et au développement de ses rapports d'amitié et de fraternité avec ces contrées pour qu'elle puisse consentir à les exposer aux hasards des interprétations incertaines d'une clause conventionnelle qui prête à l'équivoque. La Délégation italienne pense que les Délégations des dits Etats auraient un

égal intérêt à s'associer à la demande d'explications qu'elle adresse aux Délégués des Etats-Unis. Elles feraient preuve ainsi d'apprécier toute la valeur des sentiments de cordiale amitié dont je suis heureux de leur apporter le témoignage à l'occasion que, pour la première fois, leurs pays siégent dans la grande Conférence internationale.

Il dépendra donc des réponses que nos observations provoquent, que la Délégation italienne puisse, elle aussi, comme elle le désire, accepter sans réserves la proposition des Etats-Unis.

Déclaration de S. Exc. M. de Mérey, premier délégué de l'Autriche-Hongrie.

La Délégation d'Autriche-Hongrie est à même de déclarer que pour sa part elle n'a pas d'objections contre une stipulation éventuelle d'après laquelle les puissances renonceraient à l'emploi de la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles avant qu'une offre d'arbitrage n'eût été faite par la puissance réclamante et refusée ou laissée sans réponse par la puissance débitrice ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'eût lieu et que la puissance débitrice eût manqué à se conformer à la sentence rendue. Nous sommes donc prêts à accepter la proposition y relative des Etats-Unis d'Amérique sans formuler la moindre réserve....

VOTE SUR LA PROPOSITION PORTER (1).

S. Exc. M. le général Porter : Après plusieurs semaines de pourparlers et des échanges de vues qui ont permis à chaque Délégation d'exprimer leurs sentiments sur la proposition des Etats-Unis relative au recouvrement de dettes contractuelles, nous arrivons au terme de ce débat si instructif, si intéressant, si éloquent ; maintenant je demande que cette proposition soit mise aux voix.

Et pour répondre aux questions posées par MM. les Délé-

---

(1) 1re Comm., 1re Sous-Comm., 8e séance, 27 juillet 1907.

gués de Roumanie et de Suisse, je demande un vote séparé sur ma proposition qui est distincte et indépendante des autres.

M. Carlin demande si le général Porter tient simplement à un vote séparé sur sa proposition ou s'il désire en plus qu'elle fasse l'objet d'une Convention spéciale.

Le Président : Il importe de bien déterminer, avant de passer aux voix, le terrain où nous sommes placés.

La discussion générale a porté sur deux objets qui se sont trouvés confondus, mélangés dans les observations générales échangées. Nous avons entendu :

1° des explications sur la proposition spéciale relative aux dettes contractuelles ;

2° des déclarations et des discussions sur l'arbitrage obligatoire et sur les modifications à apporter à la Convention de 1899.

Nous sommes arrivés maintenant au point où nous ne pouvons continuer à confondre ces deux questions, et où nous ne devons pas davantage confondre la question du vote des propositions et celle de la place à leur attribuer.

J'ai souvent déjà envisagé le cas où, la proposition de M. le général Porter étant votée, la question se poserait de savoir où la placer ; et j'ai été amené à constater que nous ne pourrons nous prononcer à cet égard avant la fin de la Conférence. C'est alors seulement qu'il sera possible de déterminer la place à attribuer aux propositions qui ne se rattachent pas d'elles-mêmes à un article de la Convention ; c'est alors seulement qu'il sera possible de décider si elles entreront dans le corps de la Convention ou si elles feront l'objet d'un acte spécial. Si l'on appliquait la méthode inverse, on aboutirait à des résultats contradictoires et on rendrait inutile le rôle du Comité de rédaction qui a reçu de la Conférence précisément le mandat d'assurer la mise en ordre et la bonne rédaction de nos décisions.

Il serait en conséquence prématuré de déclarer dès aujourd'hui que la proposition relative aux dettes contractuelles sera incluse dans la Convention générale ou qu'elle en sera exclue.

Mais au contraire rien ne nous empêche dès maintenant de voter sur le fond de la proposition. Quant aux réserves de

MM. Beldiman et Carlin, il va sans dire qu'elles seront soumises au Comité de rédaction.

Si la Commission accepte cette méthode nous sommes en présence de deux votes de principe à émettre successivement, deux votes parfaitement distincts. Le premier a trait à la proposition spéciale américaine sur le recouvrement des dettes. La question de savoir si cette proposition spéciale vise un des cas d'arbitrage obligatoire dont nous pourrons avoir à dresser une liste, ou si, ou contraire, elle vise une situation indépendante de cette liste, sera examinée à son heure, mais en ce moment nous avons à nous prononcer sur le fond.

Cela fait, nous passerons au second vote relatif à la prise en considération des propositions concernant l'arbitrage obligatoire. Telle est, à mon sens, la méthode qui s'impose.

M. le général Porter accepte cette manière de procéder.

M. Beldiman insiste pour savoir si M. le général Porter entend que sa proposition fasse l'objet d'une Convention spéciale en dehors de la Convention de 1899.

M. le général Porter répond affirmativement.

M. Beldiman prend acte de cette réponse.

M. le général Porter objecte qu'il s'est rallié aux observations du Président, qu'il n'est pas logique de lui demander davantage, dans le cas où sa proposition sera renvoyée au Comité.

Le Président, sans vouloir revenir sur ses observations antérieures, fait remarquer qu'il ne dépend pas d'un membre de la Commission de décider si certaines propositions doivent ou non faire partie d'une Convention spéciale. Cette question ne dépend même pas des auteurs d'une proposition, elle relève de la Conférence tout entière ou des délégués qu'elle a pu désigner à cet effet ; c'est elle seule qui peut la trancher. (*Applaudissements.*)

M. Carlin insiste pour que la Sous-Commission se prononce elle-même et dès maintenant sur la question importante de savoir si, oui ou non, il y a lieu d'établir une convention spéciale.

Le Président demande à la Commission de se prononcer par mains levées sur la proposition de M. Carlin.

Cette proposition n'est pas adoptée.

EXTRAITS DES DÉCLARATIONS FAITES PAR DIVERSES DÉLÉGATIONS AVANT LE VOTE SUR LA PROPOSITION PORTER.

Déclaration de S. Exc. M. de Villa-Urrutia, au nom de la Délégation d'Espagne.

La Délégation d'Espagne s'est déjà prononcée en faveur de toute proposition dont le but serait de favoriser dans les limites du droit le légitime et pacifique développement des Républiques hispano-américaines, en les mettant à l'abri des abus possibles de la force. Tout ce qui, dans cet ordre d'idées, servirait à élargir et à renforcer le principe fécond de l'arbitrage international, en le rendant obligatoire pour les différends d'un caractère pécuniaire, aura nos sympathies et notre concours.

Nous adhérons donc au principe de la substitution de la force par l'arbitrage, dont s'est inspirée la proposition des Etats-Unis d'Amérique, et nous sommes disposés à la voter, sous la réserve toutefois d'une rédaction plus conforme à ce même principe et qui ne donnerait pas lieu à l'équivoque sur lequel S. Exc. M. le comte Tornielli vient d'appeler si éloquemment et si justement l'attention de la Commission.

Déclaration de S. Exc. M. Domingo Gana, au nom de la Délégation du Chili.

La Délégation du Chili considère que la proposition des Etats-Unis d'Amérique répond à des sentiments très élevés de justice et de concorde internationales. La pensée fondamentale dont elle s'inspire est la même qui a guidé la Délégation du Chili à présenter sa proposition.

Les deux propositions se basent sur la même doctrine: toutes deux reconnaissent le droit facultatif d'exiger l'exécution des engagements pécuniaires, et toutes deux enfin sont d'accord pour établir l'arbitrage obligatoire comme le moyen le plus raisonnable et le plus équitable de mettre un terme final à cette classe de malentendus.

La Délégation du Chili s'est efforcée, dans sa proposition, à donner encore plus d'essor à l'arbitrage en l'étendant non

seulement aux réclamations provenant de contrats, mais aussi aux réclamations en dommages causés par un Etat aux citoyens ou sujets d'un autre Etat.

Nous avons pensé en présentant notre proposition que, sans modifier le fonds de la proposition américaine, on pourrait se mettre d'accord pour trouver une autre rédaction qui fût mieux en rapport avec la pensée de conciliation et de justice dont elle est née.

Cette déclaration une fois faite, la Délégation du Chili est disposée à donner son vote en faveur de la proposition des Etats-Unis, tout en se réservant de donner aussi son approbation à toute autre proposition qui s'approcherait encore davantage de ses aspirations.

Déclaration de M. le baron d'Estournelles de Constant, au nom de la Délégation française.

La Délégation française donne sa cordiale adhésion au principe de la proposition déposée par notre honorable collègue des Etats-Unis, S. Exc. M. le général Horace Porter, concernant le recouvrement des dettes contractuelles.

Nous considérons cette proposition comme très intéressante et nous l'examinerons avec d'autant plus de sympathie qu'elle est en quelque sorte complémentaire des propositions dont plusieurs Délégations et notamment la Délégation des Etats-Unis ont saisi notre Commission relativement à l'arbitrage obligatoire.

Déclaration de S. Exc. M. Luis M. Drago, au nom de la Délégation argentine.

La Délégation de la République argentine vote affirmativement pour la proposition des Etats-Unis d'Amérique, concernant les dettes contractuelles, avec ces deux réserves bien expresses qui doivent être consignées :

1° En ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre le ressortissant d'une nation et un gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas spécifique de déni de justice par les juridictions du pays du contrat qui doivent être préalablement épuisées.

2° Les emprunts publics avec émission de bons constituant la dette nationale ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines. Nous faisons cette réserve d'accord avec les termes de la dépêche que le Gouvernement argentin adressa à ce sujet à son Ministre à Washington le 29 décembre 1902.

Déclaration de S. Exc. M. de Mier, au nom de la Délégation mexicaine.

La Délégation du Mexique donne son vote en faveur de la proposition des Etats-Unis d'Amérique avec l'interprétation qu'elle a eu l'honneur de présenter à la Commission. C'est-à-dire que, selon l'opinion exposée par les honorables délégués des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence pan-américaine de Rio-de-Janeiro et dans cette séance par S. Exc. M. le Comte Tornielli, elle entend que la voie diplomatique ne procède qu'après avoir épuisé les recours légaux dans les cas où l'on doit recourir aux tribunaux selon les principes du Droit international.

Déclaration de S. Exc. M. le Général Vargas, au nom de la Délégation de Colombie.

La Délégation de Colombie accepte la proposition des Etats-Unis d'Amérique avec les réserves suivantes :

Elle n'accepte dans aucun cas l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes ; et elle n'accepte pas non plus l'arbitrage avant de recourir aux tribunaux de l'Etat débiteur.

Déclaration de S. Exc. M. Victor Rendon, au nom de la Délégation de l'Equateur.

La Délégation de l'Equateur se plaît à rendre hommage à l'esprit de progrès qui a inspiré la proposition des Etats-Unis d'Amérique et nous déclarons lui donner notre vote, parce que nous estimons qu'elle contient peut-être le maximum d'avantages qu'il soit possible d'obtenir en ce moment, mais nous exprimons nos regrets de ne pas y voir disparaître une



menace d'intervention armée qui, dans la Conférence de la Paix, semblerait devoir être complètement écartée.

En adhérant à cette proposition nous faisons les réserves suivantes :

1° L'arbitrage ne pourra être demandé qu'en cas de présomption de déni de justice et après avoir épuisé toutes les juridictions du pays ;

2° L'intervention armée ne pourrait avoir lieu, une fois la sentence arbitrale rendue, que si la mauvaise foi du débiteur est manifestement démontrée.

Déclaration de M. Tible Machado, au nom de la Délégation du Guatémala.

La Délégation du Guatémala adhère à la proposition américaine sous la réserve toutefois que le gouvernement pourra n'accepter l'arbitrage y consigné que lorsque les ressortissants étrangers, en conflit avec lui pour le recouvrement des créances ordinaires, procédant de contrats, auront épuisé les recours légaux que leur accordent les lois constitutives du pays. La proposition américaine ne faisant pas référence aux dettes publiques dérivant d'emprunts, la Délégation guatémalienne tient cependant à déclarer qu'à ce sujet elle adhère aux principes exposés par notre éminent collègue, M. Drago.

Déclaration de S. Exc. M. de Hammarskjold, au nom de la Délégation suédoise.

Je ne pourrai appuyer par un vote affirmatif la proposition américaine concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats. Cette proposition, telle qu'elle est formulée, semble donner une sanction indirecte à l'emploi de la force dans tous les cas qui n'y sont pas expressément visés. Or, même un Etat qui est absolument à l'abri de tout soupçon quant à l'accomplissement scrupuleux de ses obligations ne pourrait guère désirer que l'exécution armée soit sanctionnée d'une manière incomplète et par là prêtant à des malentendus et à des abus.

Déclaration de M. Henriquez I Carvajal, au nom de la Délégation de la République dominicaine.

La Délégation de la République dominicaine n'entend pas que la garantie dont il est question dans la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique puisse être autre que de nature exclusivement pécuniaire, n'impliquant dans aucun cas l'occupation territoriale et devant toujours être compatible avec la souveraineté de l'Etat, laquelle ne peut dans aucune circonstance être lésée par la sentence arbitrale. C'est avec une telle réserve que la Délégation de la République dominicaine accepte la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique.

VOTE SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU PRINCIPE DE LA PROPOSITION PORTER.

Ont voté pour :

Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, République Argentine, Autriche-Hongrie, Bolivie, Etats-Unis du Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, République Dominicaine, Equateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Guatémala, Haïti, Italie, Japon, Etats-Unis Mexicains, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Portugal, Russie, Salvador, Serbie, Siam, Uruguay.

Se sont abstenues :

Belgique, Grèce, Luxembourg, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie et Vénézuéla.

Soit au total : oui, 36 ; abstentions, 8.

La Délégation italienne a accompagné son vote des réserves qui découlent des observations qu'elle a présentées.

Discussion au Comité d'examen.

Quinzième Séance (3 septembre 1907).

Le Comité aborde la discussion de la proposition du général Porter relative à la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles.

Le général Porter : En acceptant le programme de la Conférence, le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, animé par l'espoir que les guerres ayant une origine purement pécuniaire pourraient être évitées, s'est expressément réservé le droit de proposer quelque limitation dans l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles. La proposition actuellement en considération a été présentée conformément à cette réserve, et elle a par conséquent été limitée au recouvrement de dettes contractuelles de façon à la tenir strictement dans la limite des sujets à prendre en considération par la Conférence.

Le but de la proposition n'est point, directement ou implicitement, d'essayer de justifier dans les cas de dettes ou de réclamations d'une nature quelconque aucune procédure qui n'est pas basée sur le principe du règlement des différends internationaux par l'arbitrage dont, dans son application la plus large, les Etats-Unis d'Amérique sont aujourd'hui plus que jamais l'avocat sincère.

Le comte Tornielli : La proposition des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, qui revient devant nous sensiblement amendée, n'avait pu être acceptée par la Délégation italienne qu'avec certaines réserves. Dans la séance du 27 juillet de la 1re Sous-Commission de la 1re Commission, j'ai eu l'honneur de vous exposer les motifs de ces réserves. Je vous ai dit alors qu'il dépendrait des réponses que mes observations provoqueraient, que la Délégation italienne pût, elle aussi, comme elle le désirait, accepter sans réserves la proposition des Etats-Unis.

Aujourd'hui les éclaircissements que nous avions demandés nous sont fournis et je m'empresse de constater que nous

en apprécions hautement la valeur. La déclaration de S. Exc. M. le général Horace Porter vient à dire que l'engagement qu'un Etat contracte en acceptant l'obligation d'avoir recours à l'arbitrage avant d'employer les moyens coercitifs pour les différends d'origine purement pécuniaire provenant de dettes contractuelles, ne pourra en aucun cas avoir pour effet d'amoindrir, pour les autres questions d'ordre juridique ne pouvant être résolues par la voie diplomatique, l'efficacité du principe général de l'arbitrage reconnu par les puissances signataires de la Convention du 29 juillet 1899 ou adhérentes à cet acte international.

Le but principal des réserves formulées par la Délégation italienne se trouvant ainsi atteint, je suis heureux de pouvoir retirer aujourd'hui ces réserves et de donner notre adhésion au texte nouveau de la proposition des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

M. Milovanovitch adresse quelques questions aux auteurs de la proposition.

Il désire savoir, en premier lieu, la portée exacte des termes « dettes contractuelles ».

Cette expression assez vague peut comprendre aussi bien les dettes provenant de conventions conclues entre un Etat et les nationaux d'un autre Etat que celles qui naissent de contrats d'Etat à Etat. Une autre question encore plus importante, est à savoir si les dettes publiques des Etats sont, elles aussi, comprises sous la dénomination des dettes contractuelles. A cette occasion il constate que les tribunaux ne sont jamais compétents pour statuer sur les obligations des Etats provenant des dettes publiques, tandis que leur compétence s'étend souvent sur les dettes contractuelles des Etats dans le sens plus strict. Et c'est ici, avec bien plus de raison que quand il s'agit des contestations sur l'interprétation des conventions, qu'il y aurait lieu de tenir compte de cette compétence. Les auteurs entendent-ils viser, par les mots « dettes contractuelles », toutes ces catégories de dettes, ou lesquelles d'entre elles ? Il faut qu'il n'y ait aucun malentendu à cet égard.

M. Milovanovitch verrait, d'autre part, un grand avantage à la suppression de la mention de la force armée dans l'alinéa 1 de la proposition. Ce recours aux moyens violents est sous-entendu toujours pour l'hypothèse où un Etat refuserait

par exemple d'exécuter une sentence arbitrale — mais convient-il de l'inscrire ici *expressis verbis* ?

Le général Porter répond que la distinction faite par M. Milovanovitch entre les dettes existantes entre Etats et celles qui naissent entre un Etat et les ressortissants d'un autre Etat a peu d'importance ici.

S'il est question de dettes publiques ainsi que l'émission d'obligations de rentes, les créanciers seront suffisamment protégés par les principes généraux du droit des gens.

Si, au contraire, il s'agit de dettes contractuelles, la protection des droits des créanciers sera assurée par la proposition américaine.

Quant à la suppression des mots : emploi de la force armée, il déclare qu'il est impossible de les supprimer, mais qu'il désirerait beaucoup qu'il fût bien entendu que ce moyen extrême est réservé au cas de refus d'exécution d'une sentence arbitrale.

M. de Nelidow ayant proposé l'expression « moyens coercitifs », le général Porter déclare que personnellement il aurait préféré ces termes, mais que, d'après ce qu'il a entendu, des jurisconsultes auraient déjà objecté que ces mots prêtaient à l'équivoque.

M. le baron Marschall déclare que la Délégation d'Allemagne appuie sous réserve la proposition des Etats-Unis d'Amérique.

M. Drago : Je crois que la dénomination « dettes contractuelles » est trop vague, en elle-même, pour ne pas donner lieu à des malentendus possibles et à des discussions que, d'avance, on pourrait bien prévoir et éviter dans la rédaction d'un traité.

Est-ce que les dettes provenant d'emprunts d'Etat sont comprises sous cette dénomination ? Il paraîtrait que non, au premier abord. On peut, effectivement, distinguer deux aspects différents sous lesquels l'Etat s'oblige dans le domaine du droit. D'une part, on sait que l'Etat est une personne juridique ou morale, une entité qui agit dans le droit privé exactement comme le font les municipalités, les sociétés anonymes, ou toute autre corporation qui aurait été dûment reconnue par les lois. Dans les contrats de droit privé (fournitures, œuvres publiques, etc.), l'Etat procède comme le

ferait un particulier, en prenant des engagements vis-à-vis d'une autre personne bien déterminée, qui est son co-contractant. Ses droits et ses obligations sont, en ce sens, régis par les dispositions de la loi commune, et il consentira, le cas échéant, à être actionné devant ses propres tribunaux qui appliqueront les règles du droit commun, exactement comme ils le feraient dans un litige entre des particuliers.

Il n'en va pas de même quand il s'agit d'emprunts d'Etat. Les emprunts d'Etat sont, il n'y a pas le moindre doute, des actes juridiques, mais d'une nature toute spéciale qui ne peuvent pas être confondus avec aucune autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable. Emis par un acte de souveraineté qu'aucun particulier ne pourrait exercer, ils ne représentent, en aucun cas, un engagement vis-à-vis de personnes déterminées. Ils stipulent, en effet, en termes généraux, que certains paiements seront faits, à une certaine date, au porteur, qui est toujours une personne indéterminée. Le prêteur, de son côté, n'avance pas son argent comme dans les contrats de prêts ; il se limite à acheter un titre sur le marché, c'est tout ; pas d'acte notarié individuel ni d'autre rapport avec le gouvernement débiteur. Dans les contrats ordinaires le gouvernement procède, en vertu de facultés qui sont inhérentes à la personne juridique ou corporation administrative, en exerçant ce qu'on appelle le *jure gestionis* ou le droit dont est investi le représentant ou gérant d'une société anonyme quelconque.

Dans le second cas il procède *jure imperii*, en sa qualité de souverain, en produisant des actes que, seule, la personne publique de l'Etat, comme telle, pourrait accomplir. Dans le premier cas on conçoit que le gouvernement peut être amené devant les tribunaux ou Cours de réclamations, comme il arrive chaque jour, afin qu'il réponde de ses engagements de droit privé ; on ne pourrait concevoir dans le second cas que l'exercice de la souveraineté fût mis en question devant un tribunal ordinaire. Il y aurait au moins à établir cette distinction d'un ordre pratique que je me suis permis de faire noter dans la Commission plénière : on a toujours des tribunaux quand il s'agit des contrats ordinaires, alors qu'on n'en trouve nulle part pour juger des emprunts publics.

Si l'on disait, d'autre part, que les emprunts nationaux im-

pliquent en réalité un contrat comme les autres, en ce sens qu'ils créent des obligations précises de la part de l'Etat emprunteur, on pourrait répondre aussi qu'en général, ce ne sont pas seulement les contrats qui font naître les obligations ; mais que, même s'il en était ainsi, il y aurait lieu de reconnaître qu'il s'agit d'une catégorie toute spéciale de contrats ayant des signes différentiels bien marqués, qui, par cela même, méritent d'être classés à part.

Quant à la mention de la force que la Délégation américaine a cru devoir maintenir dans la nouvelle rédaction de son projet, je crois toujours qu'il serait particulièrement dangereux d'y insister. Les termes qui autorisent l'usage « de la force armée » vont beaucoup plus loin que la simple retorsion ou ce que l'on appelle une « démonstration navale ».

Or, ce serait le cas de se demander jusqu'où iraient ces sortes de mesures coercitives ? D'après Basset Moore, l'éminent jurisconsulte américain, le Secrétaire d'Etat Blaine s'occupant, en 1881, du recouvrement de certaines dettes du Vénézuéla, proposa au Gouvernement français que les Etats-Unis prendraient possession des douanes de la République Sud-Américaine à la Guayra et à Puerto Cabello, et y placeraient un de leurs agents, chargé de percevoir les droits, qui seraient ensuite distribués au *prorata* entre les divers créanciers, tout en chargeant d'un dix pour cent additionnel le pays débiteur. Ces mêmes méthodes de recouvrement furent préconisées, plus tard, par le Secrétaire d'Etat Frelinghuysen.

Voilà une manière d'entendre l'application des mesures coercitives qui pourrait bien donner lieu à des controverses et même à des conflits. Est-ce que les nations européennes ou américaines seraient autorisées indistinctement à administrer de la sorte les douanes d'un pays débiteur, ou bien, au contraire, s'en tiendrait-on au système de Blaine et de Frelinghuysen, d'après lequel cette fonction serait uniquement dévolue aux Etats-Unis ? Je pose la question simplement pour montrer combien il est difficile de définir et de régler d'avance l'emploi de la force et combien il serait préférable de laisser chaque cas se résoudre d'après les circonstances et les nécessités du moment. Mais je dois me borner à donner ici de simples indications, mon pays ayant exclu, dans toutes les

hypothèses, le recouvrement forcé, quand il s'agit de dettes publiques, les seules pouvant donner lieu à de dangereuses divergences de vues.

La Délégation argentine se trouve donc obligée de maintenir intégralement les deux réserves qu'elle a déjà faites, tout en confirmant son vote pour la proposition américaine.

M. Carlin : Dans les séances de la 1re Commission, 1re Sous-Commission, les 18 et 27 juillet, la Délégation de Suisse a déjà eu l'occasion de rendre hommage à l'esprit et à la tendance hautement humanitaires auxquels s'inspire la proposition des Etats-Unis d'Amérique. Mais elle a en même temps expliqué les raisons pour lesquelles elle ne pouvait s'y rallier.

Les cas de conflits que vise la proposition des Etats-Unis d'Amérique ne prennent pas directement naissance entre des Etats, mais proviennent de réclamations privées de particuliers. Ces réclamations sont, de par leur nature même, soumises à la juridiction de l'Etat requis et à cette juridiction seulement. Or, les tribunaux suisses offrent aux étrangers les mêmes garanties d'impartialité qu'aux nationaux. La Confédération ne saurait donc admettre une proposition qui pourrait avoir pour effet d'infirmer, en les déférant à une Cour arbitrale, des sentences des tribunaux nationaux sur des contestations de droit privé, relevant exclusivement de leur juridiction.

M. le baron Guillaume: La proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique a pour but de diminuer, d'éviter, si possible, l'emploi de la force en matière de conflits provenant de dettes contractuelles.

Elle met la force au service du droit.

La Délégation de Belgique ne peut que témoigner à semblables conceptions une entière et complète sympathie.

Mais, comme on pourrait se demander si les conflits que vise l'amendement américain ne seraient pas en certaines circonstances de nature à toucher aux intérêts vitaux des Etats, ce qui rendrait le recours à l'arbitrage peu désirable pour certains gouvernements ;

Comme on pourrait se demander encore, si la détermination du temps, du mode de paiement et des garanties à donner pour le paiement, rentre dans le domaine de l'arbitrage ;

La Délégation de Belgique déclare s'abstenir.

M. de Martens demande s'il entre bien dans la pensée des auteurs de la proposition d'en limiter l'application au cas où des ressortissants d'un Etat, créanciers d'un autre Etat, s'adressent à leur gouvernement dans le but de recouvrir le montant de ce qui leur est dû ? Est-il bien entendu que du gouvernement intéressé dépend absolument d'intervenir dans ce conflit entre ses nationaux et un Etat étranger, en cas de besoin, même de les remplacer vis-à-vis de celui-ci ?

Le général Porter lui répond affirmativement.

M. de Martens prend acte de cette réponse.

M. Milovanovitch demande encore si l'on ne pourrait, pour éviter tout malentendu, ajouter quelques mots dans la proposition à l'alinéa 1 et dire : « .... provenant de dettes publiques ou autres dettes contractuelles ».

Le général Porter dit qu'il n'est pas de sa compétence d'entrer ici dans des définitions qu'il sera presque impossible de formuler.

Sir Edward Fry pense que les termes « moyens coercitifs » pourraient prêter à l'équivoque ; ils sont employés dans le droit interne pour désigner tous les modes d'exécution usités pour les jugements nationaux.

Le Président déclare que la Délégation française donnera à la proposition un vote favorable — et il ajoute : surtout parce que nous y voyons un cas d'arbitrage obligatoire.

Le baron de Marschall ne partage pas cette appréciation.

M. de Nélidow, au nom de la Délégation de Russie, déclare qu'aujourd'hui, comme au premier jour, il est disposé à voter en faveur de la proposition des Etats-Unis.

M. Streit déclare s'abstenir.

La proposition des Etats-Unis, relativement aux dettes contractuelles, est adoptée par 12 voix :

Allemagne, *Grande-Bretagne*, *Etats-Unis d'Amérique*, *République Argentine*, *Italie*, *Serbie*, *Mexique*, *Brésil*, *Portugal*, *Autriche-Hongrie*, *Russie*, *France*.

Contre 1 : *Suisse*.

Discussion à la Première Commission.

Quatrième Séance (5 octobre 1907).

Extraits du discours prononcé par S. Exc. M. Drago, délégué de la République Argentine, au cours de la discussion sur le projet de Convention d'arbitrage obligatoire.

Nous nous trouvons en présence d'une formule. Ce n'est pas une formule vaine puisqu'elle contient la proclamation du principe de l'arbitrage obligatoire mondial. Au milieu des intérêts divergents des nombreuses nations ici représentées, avec des institutions souvent contradictoires et avec des lois et des coutumes légales de diverse nature, il n'a pas été possible, malgré nos efforts, de déterminer, à l'avance, un grand nombre de cas spécifiques sur lesquels l'arbitrage obligatoire pourrait porter.

Mais les matières qui composent la liste, si peu importantes qu'elles paraissent quand on les étudie isolément, en les détachant du groupement qu'elles contribuent à former, ont, cependant, une grande signification quand on les considère dans leur ensemble, comme la manifestation initiale de vie du principe que nous avons tous accepté.

Ce sont les premiers bourgeons de la plante qui doivent croître pour développer le grand arbre souverain ; ils semblent avoir une bien mince valeur, mais si vous les arrachez, la plante périra et tout sera perdu.

En ce qui nous concerne, nous autres Américains du Sud, il y a dans la liste un point qui est de la plus haute importance : la soumission à l'arbitrage obligatoire des réclamations pécuniaires quand le principe de l'indemnisation a été reconnu par les parties. On a vu tout récemment où peuvent aller ces sortes de réclamations et comment on les réduit une fois soumises à l'étude d'une juridiction impartiale.

D'après des renseignements officiels une demande qui avait été faite à une des Républiques sud-américaines, pour trenteneuf millions, fut réduite, par l'arbitrage, à moins de trois millions ; une autre dont le chiffre atteignait dix-huit millions

a été fixée à deux millions. On a vu le cas d'un étranger qui exigeait, avec l'appui de son gouvernement, plus d'un million, à titre de dommages, et qui a dû se contenter de vingt-trois mille francs après la sentence arbitrale....

.... On a objecté qu'en acceptant le projet, les juridictions locales en souffriraient, parce qu'on ne pourrait arriver à l'application uniforme des articles de la convention, dans les divers pays, qu'en imposant une interprétation déterminée de la loi existante, en annulant même les décisions judiciaires qui s'en écarteraient. D'après cette manière de voir, l'indépendance des tribunaux disparaîtrait ou serait sérieusement compromise. Je ne crois pas que les contradictions possibles entre les traités d'arbitrage obligatoire et les juridictions locales puissent avoir une si grande portée.

Le caractère prédominant d'un traité est celui d'un pacte, ou, si l'on veut, d'un contrat dans lequel les nations agissent comme parties. De ce point de vue, un traité est un instrument politique par excellence, en ce sens qu'il crée des relations nouvelles, des droits et des obligations réciproques entre les Etats.

A côté de cet aspect qu'on pourrait bien appeler public international, le traité a une valeur qui est purement locale ou interne dans chacun des Etats contractants.

Dans la législation intérieure du pays, un traité n'est ni plus ni moins qu'une loi qui serait édictée par le Congrès ou législature nationale. Or, tout comme la loi postérieure abroge l'antérieure quand elle la contredit, de la même manière un traité abroge les lois d'une date antérieure et est, à son tour, abrogé par des lois plus récentes.

Dans les cas portant sur des questions privées, les tribunaux de chaque Etat appliquent les traités quand ils ne sont pas en contradiction avec des lois postérieures, tout en essayant toujours de faire ce qui est possible pour concilier les unes et les autres.

Ces tribunaux n'ont pas à s'occuper de l'aspect politique des traités considérés comme des contrats entre Etats, susceptibles de créer des droits ou des obligations internationales.

Quand on envisage la question de ce point de vue, les solutions paraissent se simplifier. En supposant qu'une loi nouvelle vienne abroger les dispositions du traité, et que la nation

co-contractante attribue à ce fait assez d'importance pour le considérer comme une violation de la foi promise, elle fera les démarches diplomatiques nécessaires près du département politique de l'Etat qui aura conclu le traité et provoquera, très probablement, de la part de la législature, une nouvelle loi pour annuler celle qui paraîtrait contraire à la Convention internationale. Cette loi serait d'autant plus facile à obtenir que le pouvoir législatif intervient toujours, soit d'une façon, soit d'une autre, dans l'approbation et dans la ratification des traités. Il est, à proprement parler, une des branches du pouvoir politique qui en a pris l'engagement. La nouvelle loi serait d'application obligatoire pour les tribunaux, comme le sont toutes les lois, et les difficultés disparaîtraient.

Si, au contraire, ce sont les tribunaux qui donnent, en dernier ressort, une interprétation du traité que la nation co-contractante estimerait erronée et violatrice de l'esprit ou de la lettre de la Convention, celle-ci aurait également recours à la diplomatie pour obtenir du Parlement ce qu'on appelle une loi interprétative, laquelle éviterait des nouvelles applications dans le sens objecté. Si le Gouvernement auprès duquel on fait la demande ne croit pas que c'est le cas d'édicter une pareille loi, on soumettrait la question à l'arbitrage, non pas pour attaquer l'indépendance des tribunaux ni la légitimité de leurs arrêts, mais seulement pour savoir si, dans l'espèce, on pourrait considérer le traité comme politiquement méconnu et s'il y aurait lieu ou non de demander son interprétation authentique par la législature et d'allouer des dommages ou des réparations pour ce qui aurait été jugé. Et ce serait comme cela que, tout en assurant la fidèle exécution du traité et l'uniformité de ses applications, les tribunaux conserveraient la plus ample indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces considérations sont parfaitement applicables aux cas dans lesquels il est nécessaire d'introduire des modifications dans la législation existante, pour que le traité puisse entrer en vigueur. Tant que le Congrès ou Parlement n'édicte pas ces lois, les tribunaux n'ont pas à s'occuper des traités, mais la nation co-contractante peut faire les démarches qu'elle jugera opportunes auprès des autorités politiques de l'Etat

pour obvier à cet inconvénient ou pour obtenir, le cas échéant, les réparations nécessaires.....

..... Ce commencement de déclaration des matières qui pourraient être soumises à l'arbitrage, nous offre un autre aspect qui, lui aussi, est également pratique ; il donne satisfaction à la conscience universelle.

Les peuples ne veulent plus la guerre, ils sont absolument opposés à la guerre. Notre civilisation, qui est basée sur l'industrialisme, sur la solidarité des intérêts commerciaux et économiques, se rend clairement compte que les solutions de la force ne sont ni durables ni fécondes.

Les intérêts des nations sont intimement liés, enchevêtrés ; et comme on ne saurait ni limiter ni circonscrire les maux de la guerre, les luttes entre nations se font au préjudice de tous y compris le vainqueur.

A la civilisation qui s'appuie sur les armes, succédera, dans un temps plus ou moins lointain, la civilisation fondée sur l'arbitrage et la justice, cette civilisation supérieure qui n'est ni la force ni le pouvoir ou la richesse, mais bien plutôt le triomphe tranquille du droit et de la justice pour les faibles aussi bien que pour les forts.

Ce sont là les idées qui ont prévalu dans la République Argentine. En concluant des traités d'arbitrage obligatoire nos gouvernements n'ont fait autre chose que suivre l'inspiration de notre peuple et diriger son essor.

Il y a quelques jours, M. Beernaert, dans un grand discours magistral, nous parlait des vagues de fraternité qui passent en ce moment par le monde. Ces vagues, quand parfois elles s'agitent, nous pouvons les entendre d'ici. Eh bien ! Monsieur le Président, je crois que nous sommes arrivés au point où l'on doit tenir compte des exigences chaque jour plus pressantes de l'opinion publique.

Et si, par malheur, nous venions à nous séparer sans avoir rien fait, au moins, par son vote, la Délégation argentine aura montré, une fois encore, l'intention et les efforts de son pays pour aboutir. (*Vifs applaudissements.*)

Huitième Séance (9 octobre 1907).

Extraits du discours de M. Gil Fortoul, délégué du Vénézuéla.

..... On a insinué, non sans quelque ironie, que cette question des dettes contractuelles avait un intérêt plutôt américain que mondial. Je me contenterai de remarquer qu'une pareille insinuation n'est fondée ni en théorie ni en fait. D'abord, les délibérations de la Conférence ont un caractère d'universalité qui découle et de sa formation et du propos que nous avons tous de ne traiter que des questions se rapportant à la communauté des Etats. Ensuite, on ne saurait dire que seulement certaines puissances du continent américain sont exposées à des conflits provenant de dettes contractuelles. L'histoire du siècle passé en fournirait de nombreuses illustrations dans d'autres continents.

Je ne parlerai pas des dettes provenant des emprunts d'Etat, la doctrine à ce sujet ayant été éloquemment et, je crois, définitivement développée, à plusieurs reprises, par mon éminent collègue et ami M. Drago. Au surplus, d'après le rapport que nous avons sous les yeux, S. Exc. le général Porter a déclaré au Comité d'examen que la distinction entre les dettes provenant de contrats d'Etat à Etat et celles qui naissent entre un Etat et les ressortissants d'un autre Etat, a peu d'importance ici, les premières se trouvant en tous cas sauvegardées par les principes généraux du droit des gens. Par conséquent, la proposition Porter semble viser spécialement la seconde catégorie de dettes. Et c'est à ce sujet, Messieurs, que je dois faire une réserve essentielle.

La proposition que nous discutons commence par écarter, dans son premier alinéa, tout recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles, mais dans le second alinéa ce recours reparaît, à peine déguisé, sous la devise menaçante du mot « toutefois ».....

..... En effet, Messieurs, le second alinéa nous dit que la stipulation pacifique du premier ne pourra être appliquée lorsque l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage. Mais, à quel moment et dans quelles circonstan-

ces pourra-t-elle intervenir, l'offre d'arbitrage ; à quel moment et dans quelles circonstances son refus sera-t-il considéré comme un *casus belli*. Là est toute la question, et je ne puis faire autrement que de la poser sur le terrain du droit constitutionnel vénézuélien, pour motiver le vote de ma Délégation. Quand il s'agit, chez nous, d'approuver des contrats passés entre le Pouvoir Exécutif et des ressortissants d'un Etat étranger, le Pouvoir Législatif doit examiner d'abord si ces contrats sont conclus conformément à la Constitution fédérale. Or, notre Constitution établit que ces contrats doivent contenir nécessairement la clause que les doutes et contestations de toute nature qui en pourraient survenir seront décidés par les tribunaux de la République conformément aux lois nationales, sans donner lieu à des réclamations diplomatiques. En outre, les sociétés qui viendraient à se former en vertu desdits contrats, seront sociétés vénézuéliennes et auront à établir leur domicile légal dans le pays. Eh bien, supposons qu'une offre d'arbitrage serait faite, soit avant de soumettre la contestation aux tribunaux nationaux, soit au cours du procès, et que l'Etat débiteur refuserait ou laisserait sans réponse cette offre d'arbitrage, — ici, Messieurs, je ne devrais pas parler d'une simple hypothèse, puisque le cas s'est présenté mainte fois dans plusieurs Républiques américaines — est-ce que, dans ce cas, la stipulation du premier alinéa tomberait-elle d'elle-même ? L'iniquité serait flagrante ; la proposition Porter n'aurait fait qu'ajouter une éventualité de conflit à tant d'autres éventualités qui malheureusement peuvent troubler encore les rapports pacifiques des puissances ; enfin, le principe de la souveraineté nationale, incarné dans la constitution politique, s'en irait à la dérive, au caprice de l'Etat créancier qui voudrait s'assurer un privilège pour ses ressortissants en les couvrant avec son armée ou son escadre, sans tenir compte que ces ressortissants auraient commencé par manquer à leur parole en violant eux-mêmes le contrat qu'ils auraient signé et en se délivrant d'une juridiction librement et préalablement consentie.....

..... A mon avis, la difficulté serait peut-être évitée en laissant l'alinéa ainsi conçu : « Cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur, ayant accepté une offre

d'arbitrage, rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue ». De cette façon, la compétence des tribunaux nationaux serait mise hors de discussion là où elle est reconnue par les parties contractantes ; on replacerait le recours à l'arbitrage international là où seulement il est admissible, c'est-à-dire au moment où la dette contractuelle serait devenue un cas de conflit entre un Etat et un autre Etat, il n'y aurait pas lieu, ce me semble, à des réserves d'un nombre considérable d'Etats dont la législation nationale est, au fond, la même que dans la République Vénézuélienne, législation qui est imitée, je crois, de celle des Etats-Unis d'Amérique.....

Déclaration de M. Max Huber, délégué de la Suisse.

M. Max Huber déclare que la Délégation de Suisse a déjà eu l'occasion de dire combien elle appréciait l'esprit hautement humanitaire duquel s'inspire la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique. Mais elle a eu soin d'exposer, en même temps, les raisons pour lesquelles elle n'en pouvait admettre les conséquences.

Le Gouvernement de la Confédération ne saurait souscrire à une proposition dont la tendance a, il est vrai, toutes ses sympathies, mais qui veut soumettre à l'arbitrage international des différends qui, par leur nature même, sont du ressort exclusif de la juridiction nationale.

Dans ces circonstances et dès notre séance du 27 juillet dernier, la Délégation de Suisse s'était jointe à celle de Roumanie pour demander que cette matière fût l'objet d'une Convention spéciale. Cette proposition n'ayant pas été acceptée alors, la Délégation de Suisse dut voter, en comité d'examen, contre le projet qui nous est soumis aujourd'hui.

Maintenant qu'il paraît dûment établi qu'il sera donné suite au désir des Délégations de Roumanie et de Suisse, je suis heureux de pouvoir déclarer qu'à cette condition la Délégation de Suisse remplacera son vote négatif par une abstention qui signifiera que le Gouvernement fédéral ne peut adhérer à la Convention dont il s'agit et entend y rester étranger.

VOTE DE LA 1re COMMISSION SUR LA PROPOSITION PORTER AMENDÉE (1).

Le Président, pour mettre fin à la discussion qui s'est élevée sur la mise aux voix de la proposition des Etats-Unis d'Amérique, consulte la Commission sur le point de savoir si elle désire un vote séparé sur chaque alinéa ou un vote d'ensemble avec la faculté pour chaque membre de faire des réserves.

La Commission se prononce en faveur de la première manière d'agir, par 15 voix contre 12 et 18 abstentions.

L'ensemble de la proposition recueille ensuite *37 suffrages favorables et 6 abstentions* (Belgique, Grèce, Luxembourg, Roumanie, Suède et Suisse). Le Vénézuéla a voté oui pour le premier alinéa et non pour les deux autres.

VOTE DE LA CONVENTION PORTER

Extrait du procès-verbal de la 9e séance plénière de la Conférence.

Le Président : Messieurs, nous allons maintenant passer au vote sur le projet de Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats.

Son Exc. M. Rangabé : Dans la huitième séance de la 1re Commission la Délégation hellénique, manquant d'instructions définitives, a dû réserver son vote au sujet de la proposition des Etats-Unis d'Amérique sur le traitement des dettes contractuelles. Nous sommes aujourd'hui en mesure

---

(1) 1re Commiss., 8e Séance, 9 octobre.

de déclarer que le Gouvernement royal accepte la dite proposition, qui a pour but d'aplanir, par des moyens pacifiques, des différends entre les nations et d'exclure, conformément aux principes du droit des gens, l'emploi de la force armée en dehors des conflits armés. Nous considérons en même temps que les dispositions contenues dans les alinéas 2 et 3 du texte voté ne sauraient porter atteinte à des stipulations existantes, ni aux lois en vigueur dans le royaume.

Son Exc. M. Drago : Au nom de la Délégation de la République argentine, j'ai l'honneur de faire les réserves suivantes :

1° En ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre ressortissants d'une nation et un gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas spécifique de déni de justice par les juridictions du pays du contrat, qui doivent être préalablement épuisées.

2° Les emprunts publics, avec émission de bons constituant la dette nationale, ne pourront donner lieu en aucun cas à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines.

Son Exc. M. Candamo : La Délégation du Pérou fait les mêmes réserves que celles de la République argentine.

M. Perez Triana : La Délégation de Colombie fait les mêmes réserves.

M. Gil Fortoul : Pour les motifs que j'ai eu l'honneur d'exposer à la 1re Commission dans la séance du 9 octobre, la Délégation Vénézuélienne ne peut pas accepter la rédaction du second et du troisième alinéa de la proposition américaine, et, en conséquence, elle ne prendra pas part au vote sur l'ensemble.

Son Exc. M. Carlin : La Délégation de Suisse s'abstiendra au vote sur la proposition concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires ayant leur origine dans des contrats. Les motifs et

la portée de cette abstention se trouvent exposés dans la déclaration faite par M. Huber, au nom de la Délégation de Suisse, dans la séance de la 1re Commission, du 9 de ce mois. J'ai l'honneur d'y renvoyer, en faisant ressortir, une fois de plus, que mon gouvernement entend rester étranger à tout accord international qui pourrait s'établir sur la base de la proposition dont il s'agit.

M. Apolinas Tejera: La Délégation de la République dominicaine confirmera son vote favorable à la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique relative à la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles ; mais elle tient à renouveler sa réserve quant à la condition contenue dans le membre de phrase : « ou, en cas d'acceptation, rend impossible le compromis », dont l'interprétation pourrait conduire à des conséquences excessives qui seraient d'autant plus regrettables qu'elles sont prévues et évitées dans le système de l'article 53 de la nouvelle Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Son Exc. E. Machain: La Délégation du Paraguay votera la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique avec les mêmes réserves que celles faites par la Délégation Argentine.

Son Exc. M. Crisanto Medina: La Délégation du Nicaragua fait les mêmes réserves.

M. Tible Machado : La Délégation du Guatémala, à propos de la proposition américaine concernant le recouvrement des dettes contractuelles, a fait à plusieurs reprises des réserves et des observations au sein de la 1re Commission. Elle maintient l'esprit de ces observations ; mais, dans le désir de contribuer à donner une sorte d'unité aux réserves, qui toutes tendant au même but, ont été formulées, elle adhère au texte des réserves présentées par la Délégation Argentine, et qui viennent de nous être exprimées par son Exc. M. Drago.

M. Dorn y de Alsua: La Délégation de l'Equateur votera affirmativement, tout en maintenant les réserves faites dans la 1re Commission.

M. Battle y Ordonez: La Délégation de l'Uruguay confirme les réserves déjà faites à la Commission.

Le Président: La Conférence prend acte de ces réserves.

Il est procédé au vote. 44 pays y prennent part.

Ont voté pour: *Allemagne, Amérique (Etats-Unis d'), Argentine (République), Autriche-Hongrie, Bolivie, Brésil (Etats-Unis du), Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Dominicaine (République), Equateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatémala, Haïti, Italie, Japon, Luxembourg, Mexicains (Etats-Unis), Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Portugal, Russie, Salvador, Serbie, Siam, Turquie et Uruguay.*

Se sont abstenus: *Belgique, Roumanie, Suède, Suisse*, et *Vénézuéla*.

Le Président: Le projet de convention est adopté par 39 oui et 5 abstentions.

CONVENTION

concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles (1).

(Acte final de la Conférence de La Haye du 18 octobre 1907).

(*Indication des Souverains et Chefs d'Etats*). — Désireux d'éviter entre les nations des conflits armés d'une origine pé-

---

(1) Signée par les Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, la Bolivie, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Espagne, la France, la Grèce, le Guatémala, Haïti, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, la Russie, le Salvador, la Serbie, l'Uruguay, le Vénézuéla. — La République Argentine a fait les réserves suivantes : 1° En ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre le ressortissant d'une nation et un Gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas spécifique de déni de justice par les juridictions du pays du contrat, qui doivent être préalablement épuisées. 2° Les emprunts publics, avec émission de bons, constituant la dette nationale, ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines. — La Bolivie a renvoyé à une réserve exprimée à la première Commission. — La Colombie fait les réserves suivantes : Elle n'accepte en aucun cas l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes, quelle que soit leur nature. Elle n'accepte l'arbitrage qu'après décision définitive des Tribunaux des pays débiteurs. — La République Dominicaine et la Grèce ont renvoyé à une déclaration faite dans la séance plénière du 16 octobre. — Le Guatémala déclare : 1° En ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre les ressortissants d'une nation et un Gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas de dénégation de justice par les juridictions du pays du contrat qui doivent être préalablement épuisées. 2° Les emprunts publics avec émission de bons constituant des dettes nationales ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines. — Le Pérou fait la réserve que les principes établis dans cette Convention ne pourront pas s'appliquer à des récla-

cuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux, — ont résolu de conclure une Convention à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir : — *Désignation des Plénipotentiaires.* — Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1er. — Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux.

Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.

Art. 2. — Il est de plus convenu que l'arbitrage, mentionné dans l'alinéa 2 de l'article précédent, sera soumis à la procédure prévue par le titre IV, chapitre III, de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des Parties, le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement.

Art. 3. — La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible. — Les ratifications seront déposées à La Haye. — Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-

---

mations ou différends provenant de contrats passés par un pays avec des sujets étrangers, lorsque, dans les contrats, il aura été expressément stipulé que les réclamations ou différends devront être soumis aux juges et Tribunaux du pays. — Le Salvador fait les mêmes réserves que la Ré[illegible]ue Argentine. — L'Uruguay fait la réserve du second alinéa de l'ar[illegible]r, parce que la Délégation considère que le refus de l'arbitrage [illegible]ra se faire toujours de plein droit si la loi fondamentale du pays débiteur, antérieure au contrat qui a originé les doutes ou contestations, ou ce contrat même, a établi que ces doutes ou contestations seront décidés par les Tribunaux dudit pays.

verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas. — Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification. — Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 4. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention. — La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement. — Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 5. — La présente Convention produira effet pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 6. — S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue. — La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 7. — Un registre tenu par le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt des ratifications effectué en vertu de l'article 3, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (article 4, alinéa 2) ou de dénonciation (article 6, alinéa 1). — Chaque Puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont revêtu la présente Convention de leurs signatures.

Fait à La Haye, le dix-huit octobre mil-neuf-cent-sept, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont les copies certifiées conformes seront remises par la voie diplomatique aux Puissances contractantes.

X

LA CONVENTION DU 18 OCTOBRE 1907

RELATIVE

AU RECOUVREMENT DES DETTES CONTRACTUELLES.

L'acte final de la Conférence de La Haye du 18 octobre 1907 contient une « Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles » (1). L'intitulé seul de cet accord international semble indiquer qu'il transforme en règles de « droit international universel » les principes que seul le « droit international amécicain » formulait jusqu'ici, et qu'il consacre ainsi la « doctrine de Drago ». Dans quelle mesure cependant le texte de la nouvelle convention s'harmonise-t-il avec cette doctrine, quelle est aussi la valeur de cette convention au point de vue de la théorie générale du droit des gens et de la politique internationale, c'est ce qu'il peut être intéressant d'établir en quelques pages.

Un point qui paraît certain, c'est que la convention précitée

---

(1) Voir ci-dessus le texte *in extenso* de cette Convention, ainsi que les principaux documents qui s'y réfèrent, dans la partie de ce livre intitulée : « La Doctrine de Drago à la Conférence de La Haye ».

est l'aboutissement des propagandes américaines dont la Note argentine du 29 décembre 1902 fut le point de départ (1). Par son objet et par les dispositions qu'elle contient, la Convention qui vient limiter l'emploi de la force dans les litiges internationaux relatifs à certaines dettes d'Etats semble à sa place dans l'acte final d'une Conférence qui fut universellement dénommée Conférence de la Paix : on a même pu faire remarquer, avec raison, qu'elle constituait, dans l'ensemble des résolutions de la Conférence, une des seules qui eût plutôt pour objet de prévenir la guerre que de la réglementer, qu'elle était peut-être la conquête la moins indiscutable de la doctrine pacifiste à la seconde Conférence de La Haye (2). Dans cet acte final du 18 octobre où la Convention d'arbitrage longuement élaborée par la Conférence n'a pu figurer, parce que quelques Etats ou plutôt parce qu'une puissance, l'Allemagne,

---

(1) Parmi les nombreux articles de presse qui ont signalé l'importance de la Note argentine comme origine de la convention actuelle, citons seulement ces quelques lignes extraites d'un article de la *Tribune* de Londres qui sous le titre : « *Peace Makers at the Hague* », apprécie la valeur de la Convention relative au recouvrement des dettes contractuelles et en note l'importance pour les progrès de l'idée pacifiste : « Le monde doit cette borne solitaire du progrès humain au D[r] Drago : sans la vaillante initiative qu'il prit en s'élevant contre le principe de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes d'Etat, la question n'aurait pas été posée du tout à la Conférence ».

(2) Extrait de l'article précité : « ...La proposition Porter, comme convention envisagée en elle-même, dénote un progrès spécial et constitue sans doute, aux yeux du public, la principale contribution apportée par la Conférence à l'empêchement de la guerre. L'interdiction prononcée par la Conférence, de tout recours à l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles jusqu'à ce que la justice de la réclamation ait été établie par un tribunal arbitral, constitue un progrès vers l'arbitrage obligatoire qui compense toutes les altérations apportées d'autre part à la Convention d'arbitrage. C'est le seul « changement substantiel pour le mieux » qui ait été fait par cette Conférence en tant que Conférence de la Paix... » — Voir aussi Lémonon, *La seconde Conférence de la Paix*, p. 120.

y a fait obstacle (1), il est curieux et précieux de rencontrer un texte qui semble prescrire le recours à l'arbitrage pour une catégorie déterminée de litiges internationaux. Mais il faut bien reconnaître que la question spéciale que cette convention vient solutionner a un caractère circonstanciel, que, sous leur universalité apparente, les règles qu'elle formule ne sont guère applicables, pratiquement, qu'aux rapports des Etats européens avec certains Etats de l'hémisphère américain, que, du moins, c'est à l'occasion de ces rapports que la question a surgi, et qu'ainsi, en fait, la Convention précitée ne s'explique qu'en fonction d'un problème de politique internationale, le problème des relations de l'Europe et de l'Amérique latine. Il faut reconnaître que la question du recouvrement pacifique ou forcé des dettes d'Etats n'était pas inscrite au programme originaire de la seconde Conférence de la Paix, et qu'il fallut la Conférence panaméricaine de Rio-de-Janeiro pour amener la Conférence mondiale de La Haye à délibérer sur ce point.

A La Haye même, c'est la Délégation américaine qui a pris l'initiative d'ouvrir le débat : le 2 juillet, le général Horace Porter déposait une proposition qui, modifiée et amendée, devait aboutir à la Convention insérée dans l'acte final ; la plupart des amendements au texte de la proposition Porter émanèrent d'Etats latino-américains ; les principaux discours prononcés aux séances de la 1re Commission et de sa 1re Sous-Commission le furent par des représentants de l'Amérique latine, notamment le Dr Drago et le sénateur brésilien Ruy Barbosa. D'ailleurs, plusieurs Etats européens ont pris une part active à la discussion, et un certain nombre de délégations européennes ont fait sur le principe ou sur le texte de la proposition Porter des déclarations motivées et précises.

---

(1) D'Estournelles de Constant : *Les résultats de la seconde Conférence de La Haye*, dans *La Paix par le Droit*, janvier 1908, p. 10.

Etant donnés l'origine et le but de la Convention concernant « la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles », — nous l'appellerons volontiers la « Convention Porter » *brevitatis causâ*, — on s'explique que certains Etats européens, qui d'ailleurs semblaient plutôt hostiles à l'initiative de la Délégation américaine, aient fait admettre, au cours des travaux de la 1re Commission, que la proposition Porter ferait l'objet d'un « accord spécial », « sans connexité » avec la Convention générale alors élaborée pour le règlement pacifique des conflits internationaux (1). Et, par là même, il convient, pour apprécier la portée et la valeur juridique de la Convention Porter, de l'abstraire de l'acte final de la Conférence de La Haye, pour l'envisager en elle-même et en tenant compte des circonstances qui l'ont provoquée.

I

Et d'abord, une question essentielle se pose : Quel est le domaine d'application de la Convention Porter ? Quelles contestations internationales régit-elle éventuellement ?

Si l'on se reporte au texte et à la rubrique même de cette convention, on constate qu'elle concerne « la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles ». Elle semble donc exclusivement relative aux litiges internationaux qui surgiraient à l'occasion des dettes « contractuelles » des Etats.

Cette expression semble exclure d'abord, par raisonnement *a contrario*, les dettes « délictuelles » des Etats, les cas où un Etat encourrait une responsabilité internationale à raison de

---

(1) Voir plus haut, p. 218, le texte de la proposition déposée par la Délégation de Roumanie, à la 8e séance de la 1re Sous-Commission, p. 270, le discours de M. Beldiman, et pp. 275-277, les observations présentées par MM. Beldiman et Carlin lors du premier vote sur la prise en considération de la proposition Porter.

dommages et préjudices injustement causés aux nationaux des puissances tierces. Et une telle interprétation semble d'autant mieux s'imposer que, d'après l'exposé des motifs présenté par la délégation américaine à l'appui de sa proposition, « cette proposition se rapportait uniquement aux réclamations fondées sur des contrats intervenus entre un Etat et les particuliers d'un autre pays et ne comprenait nullement les réclamations pour préjudices causés à des résidents étrangers..... » (1) — que, d'autre part, les amendements des délégations chilienne, vénézuélienne et dominicaine, visant le cas de réclamations pour dommages et pertes, n'ont pas été incorporés au texte primitif de la proposition Porter.

Faut-il conclure de là que les règles de droit international formulées par la convention Porter ne s'appliquent pas à de telles réclamations ? — Non, si l'on tient compte des discussions qui ont eu lieu sur ce point à La Haye. La Délégation italienne en effet, avant d'adhérer à la proposition américaine, fit observer que si cette proposition était inapplicable aux « différends concernant les dénis de justice » ou « réclamations pour préjudices causés aux résidents étrangers », on devait se demander si ces litiges pourraient donner lieu à l'emploi immédiat des moyens coercitifs sans offre préalable d'arbitrage ? (2) Ainsi interprétée, la convention Porter aurait constitué une sorte de mesure régressive en droit international positif, puisqu'avant même la seconde Conférence de la Paix, l'Institut de droit international préconisait le recours à l'arbitrage ou aux commissions internationales d'enquête

---

(1) D'après la déclaration du comte Tornielli à la 8e séance de la 1re Sous-Comm. — Cf. plus haut p. 273. Nous n'avons d'ailleurs pas retrouvé ce passage dans le discours du général Porter tel qu'il est reproduit par les procès-verbaux officiels de la Conférence.

(2) Déclaration Tornielli précitée, cf. plus haut p. 274.

pour les différends qui surgiraient à cause de dommages soufferts par des étrangers en temps de guerre civile (1), puisque les Etats américains ont établi conventionnellement, à Mexico, la règle du recours à l'arbitrage pour de telles réclamations (2), puisqu'enfin la coutume internationale du monde civilisé semblait déjà admettre le recours à l'arbitrage comme normal en pareille matière, — encore que certains faits récents, comme l'action des puissances bloquantes contre le Vénézuéla, attestent qu'à l'occasion les Etats forts ne s'interdiront pas de réclamer par le canon les indemnités soi-disant dues à leurs nationaux (3).

Des explications échangées au Comité d'examen, entre les représentants de l'Italie et des Etats-Unis, il paraît résulter que la Convention Porter ne saurait en aucun cas exclure la règle du recours à l'arbitrage pour les litiges où ce recours serait d'ailleurs prescrit, soit par la coutume, soit par le droit conventionnel (4). Cela revient à dire que, normalement, pour les réclamations relatives aux dettes « délictuelles » des Etats comme pour celles qui concernent les dettes « contractuelles », le recours à la force devra être précédé d'une offre d'arbitrage de la part de la puissance réclamante. La règle que la Convention Porter vient en quelque sorte étendre aux dettes « contractuelles » étant déjà ordinairement admise pour les dettes « délictuelles », n'aurait-il pas mieux valu, cependant, viser expressément les dettes « délictuelles » dans une convention qui, en définitive, ne les exclut pas ? Est-il jamais

(1) Session de Neuchatel, sept. 1900, vœu n° 2 (Annuaire, t. XVIII, p. 256).

(2) Convention du 30 janvier 1902.

(3) Parmi les réclamations formées par les puissances bloquantes contre le Vénézuéla, il y en avait qui étaient relatives à des pertes et dommages subis par leurs ressortissants. Cf. Basdevant, *op. cit.*, R. G. D. I. t. XI (1904), pp. 362 et suiv.

(4) Cf. plus haut, pp. 283-284.

inutile de rappeler et de confirmer nettement une règle de droit international, surtout une règle encore très discutée ? Sur ce premier point déjà, on peut penser que la rédaction de la Convention Porter prête à la critique, et que la précision apparente de ses termes provoque les controverses au lieu de les résoudre.

D'autre part, que faudra-t-il entendre par dettes « contractuelles » ? — Cette expression exclut-elle ou non les « dettes publiques » ?

On sait que, suivant la théorie du Dr Drago, il faut considérer comme deux classes bien distinctes de dettes d'Etat, les dettes ordinaires nées de simples contrats et les « dettes publiques » provenant d'emprunts (1). Le gouvernement américain a paru admettre lui-même la même distinction, notamment dans les Instructions du Secrétaire d'Etat Root aux délégués des Etats-Unis au Congrès de Rio (2). Il faut ajouter que, par une contradiction qui n'est peut-être singulière qu'en apparence, l'ancien ministre argentin et le ministre américain ont proposé des solutions en quelque sorte inverses pour le traitement de ces deux catégories de dettes d'Etats : le Dr Drago a condamné avant tout le recouvrement coercitif des « dettes publiques » ; le Secrétaire Root, tout en renvoyant à la Note argentine de 1902, inclinait à interdire les actions coercitives au cas de « dettes contractuelles ordinaires dues à des particuliers », à admettre au contraire la légitimité du recours à la force au cas de « non-paiement de dettes publiques », avec circonstances de « fraude, tort injuste, violation des traités » (3).

---

(1) Cf. plus haut l'étude du Dr Drago, spécialement pp. 18 et suiv. et les déclarations du même homme d'Etat à la Conférence de La Haye, pp. 232, 234 et suiv. et pp. 285-287.

(2) Cf. plus haut, p. 206.

(3) *Id.*, *ibid.*

Comme nous l'avons fait observer dans une étude antérieure (1), il ne nous paraît pas très juridique de considérer comme deux catégories rigoureusement distinctes les dettes « contractuelles » des Etats et les dettes « publiques » provenant d'emprunts, ni d'envisager l'emprunt, — « contrat d'Etat » suivant notre définition, — comme un acte de souveraineté qui, comme tel, n'admettrait aucune discussion contentieuse. D'une part, en pratique, il n'y a pas de ligne de démarcation bien nette entre les contrats ordinaires qu'un Etat peut conclure avec des particuliers même étrangers dans l'intérêt de ses services publics, et les conventions financières auxquelles un Etat doit recourir quand il veut se procurer des ressources par l'emprunt. D'autre part, si l'emprunt est décidé par un acte de souveraineté de l'Etat qui emprunte, il se réalise pratiquement par le procédé du contrat, et cela suffit pour qu'il y ait à se demander si l'Etat, en empruntant, n'assume pas certaines obligations juridiques et ne s'expose pas éventuellement à certaines réclamations contentieuses. Enfin, et c'est un point sur lequel nous reviendrons, le dogme de l'intangibilité des actes de souveraineté de chaque Etat dans les rapports internationaux comporte discussion.

Ces réserves faites, il convient de reconnaître que la distinction des deux classes de dettes d'Etats, dettes « contractuelles ordinaires » et « dettes publiques » se justifie de considérations d'ordre pratique. C'est au point de vue utilitaire que les thèses américaine et argentine semblent également spécieuses, suivant qu'on envisage les droits et intérêts majeurs des puissances créancières, ou les droits et intérêts majeurs des Etats débiteurs.

Thèse américaine : pas d'action coercitive à l'occasion des « dettes contractuelles ordinaires », parce qu'alors « le jeu n'en vaut pas la chandelle » (Discours Porter), parce

(1) Cf. plus haut, p. 72-74.

que les intérêts purement privés qui sont alors en cause ne justifient ni le recours à la guerre, ni même les démonstrations navales avec blocus ou bombardement. S'agit-il au contraire de « dettes publiques » impayées ? Alors l'emploi de la force peut devenir légitime et opportun : parce que la « fortune nationale » de la puissance réclamante est engagée dans le désastre financier que subissent ses imprudents capitalistes, parce que la convention d'emprunt que l'Etat débiteur a conclu avec des banquiers et des souscripteurs étrangers a en fait sinon en droit la valeur d'un traité international, et que le gouvernement des créanciers s'arroge ainsi le droit d'intervenir, au nom d'un « intérêt d'Etat », et comme s'il y avait eu violation d'un accord international. — Doctrine Drago : pour les dettes contractuelles ordinaires, l'Etat débiteur doit admettre les réclamations contentieuses formulées par les particuliers étrangers, et le cas échéant, quand les voies de droit auront été épuisées, les réclamations diplomatiques que les puissances étrangères prétendront formuler en faveur de leurs nationaux, victimes peut-être d'un déni de justice. S'agit-il des dettes publiques, de la dette nationale extérieure ? Alors l'Etat débiteur n'a pas de comptes à rendre aux puissances tierces ni à leurs ressortissants, car son indépendance est en cause : en empruntant comme en suspendant le service de l'emprunt, il a agi dans le libre exercice de sa souveraineté propre, il doit conserver le droit de payer quand il l'entend et comme il l'entend. En outre, c'est en ce cas surtout qu'il convient de proscrire les interventions impératives des puissances tierces, parce que c'est en ce cas surtout que de telles interventions seraient dangereuses. Les réclamations formées à l'occasion de contrats individuels ne peuvent entraîner très loin ; elles ne peuvent guère dégénérer en entreprises dirigées contre l'existence même ou contre l'intégrité de l'Etat actionné ; mais les réclamations relatives à la dette nationale ont une autre envergure : elles peuvent aboutir à

des saisies de douanes, à des occupations territoriales et à des contrôles financiers ; et ce sont là les éventualités que redoutent les Etats faibles, les républiques latino-américaines les premières, à raison des précédents historiques.

Donc, il peut y avoir intérêt à distinguer, en pratique, entre les « dettes contractuelles ordinaires » et les « dettes publiques » des Etats, ce qui ne veut pas dire d'ailleurs que la distinction soit facile à établir, ni que ces expressions de « dettes contractuelles » et de « dettes publiques » aient désormais une valeur technique définitive.

Ceci posé, quel est le domaine d'application de la Convention qui vient « limiter l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles » ?

Suivant l'interprétation qui paraîtra la plus naturelle, la Convention Porter ne vise que les « dettes contractuelles » *stricto sensu*, elle est inapplicable aux « dettes publiques ». D'après le texte même de l'article 1er comme d'après sa rubrique, cette convention concerne les « dettes contractuelles » ; d'après le texte de la proposition américaine originaire, il s'agissait de limiter l'emploi de la force pour le recouvrement de « dettes ordinaires, ayant leur origine dans des contrats » et d'éviter ainsi entre nations « des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles ». D'ailleurs, dans son discours à la 1re Sous-Commission, le général Horace Porter a parlé surtout des créances tout individuelles qu'un « capitaliste », un « spéculateur » peut avoir contre un gouvernement étranger ; de même, au Comité d'examen, sur la question même posée par la Délégation serbe, qui insistait pour faire établir le sens précis des mots « dettes contractuelles », le général Porter semblait admettre la distinction des « dettes contractuelles » et des « dettes publiques » en remarquant, que « s'il s'agissait de dettes publiques », les créanciers seraient « suffisamment protégés par les principes généraux du droit des gens », que

s'il s'agissait de « dettes contractuelles », la protection des droits des créanciers « serait assurée par la proposition américaine » (1). La proposition Porter, enfin, en visant expressément et exclusivement les « dettes contractuelles » des Etats, aurait confirmé la position déjà prise par le gouvernement américain à l'occasion de la Conférence de Rio : elle n'interdirait l'emploi de la force sans offre préalable d'arbitrage que pour les seules réclamations relatives aux dettes « contractuelles » *tecnico sensu*, aux dettes provenant de contrats privés tels que ceux qu'un Etat peut conclure avec un entrepreneur ou un bailleur de fonds isolé ; elle ne concernerait aucunement le recouvrement des « dettes publiques », celles qu'un Etat assume en émettant un emprunt et notamment un emprunt par souscription publique.

Si cependant la Convention Porter ne comprend pas les « dettes publiques » sous l'appellation de dettes « contractuelles », quelles seront les règles désormais applicables au recouvrement international des dettes « publiques » ?

Suivant les réserves formulées à La Haye par plusieurs délégations sud-américaines, il faudrait, après comme avant la Convention Porter, maintenir la Doctrine de Drago intégrale, c'est-à-dire admettre que pour les dettes publiques l'emploi de la force doit être non seulement subordonné à une offre préalable d'arbitrage, mais radicalement condamné :

« Les emprunts publics avec émission de bons constituant la dette nationale ne pourront donner lieu en aucun cas à l'agression matérielle ni à l'occupation militaire du sol des nations américaines.... » (2).

---

(1) Cf. plus haut, p. 285.

(2) Cf. plus haut, p. 279, la déclaration faite par le Dr Drago, au nom de la Délégation argentine, à la première sous-commission, et p. 298 la déclaration renouvelée dans les mêmes termes par le Dr Drago à la neuvième séance plénière de la Conférence. — Voir aussi en note, sous le

Mais peut-on induire une telle règle du simple silence que la Convention Porter aurait gardé à l'égard des dettes publiques ? — Non sans doute. On devrait soutenir plutôt que si la Convention Porter édicte la condition de l'offre d'arbitrage préalable pour les dettes contractuelles, dont elle parle, elle autorise *a contrario* le recours à la force sans restrictions ni préliminaires pour les dettes publiques, dont elle ne parle pas. Si en effet la Convention Porter ne vise expressément que les dettes contractuelles ordinaires, il n'y a par là même, dans l'acte de La Haye, aucun texte nouveau de droit international qui vise les dettes publiques ; à l'égard de ces dettes, les règles du droit international ne sont pas modifiées : or ni la coutume ni le droit écrit, avant 1907, n'ont interdit d'une façon certaine l'emploi de la force ni prescrit l'arbitrage pour le recouvrement des dettes publiques d'Etats : puisque les protagonistes de la doctrine de Drago luttent, depuis plusieurs années, contre la pratique internationale des interventions financières et pour la conquête d'un droit international nouveau sur ce terrain.

Ainsi interprétée, la Convention Porter n'aurait pas grande portée ; elle n'intéresserait pas les contestations financières les plus importantes, celles qui surgissent à l'occasion de la dette publique des Etats en faillite, et, laissant les créanciers sous la protection des « principes généraux » d'un droit international d'ailleurs controversé, elle n'organiserait en rien la protection des Etats débiteurs.

Suivant une interprétation opposée, on peut admettre que la Convention Porter est éventuellement applicable au recouvrement des « dettes publiques » comme des « dettes contractuelles ordinaires ». Car :

---

texte de la Convention Porter, pp. 301-302, les réserves formulées dans le même sens par plusieurs Délégations hispano-américaines.

1° La proposition Porter originaire et le texte définitif de la Convention parlent des « dettes contractuelles ». Mais la question est de savoir si ces mots ont une valeur technique. On peut en douter. Comme nous l'avons déjà noté, les expressions de « dettes contractuelles » et de « dettes publiques » n'ont pas une signification juridique précise et définitive. Les jurisconsultes qui, comme le Dr Drago, soutiennent l'exactitude d'une telle distinction, ont implicitement reconnu à La Haye que ces expressions demeuraient équivoques, puisqu'ils ont remarqué que la dénomination « dettes contractuelles » était trop vague « pour ne pas donner lieu à des malentendus possibles » (1), puisqu'ils ont insisté pour savoir si « les dettes publiques des Etats » sont comprises dans cette dénomination « assez vague » de dettes contractuelles (2). La question ainsi posée au Comité d'examen n'y a pas été nettement résolue, et par là-même la valeur juridique des expressions du texte définitif de la Convention Porter reste imprécise : cela d'autant mieux qu'au cours des travaux de la Conférence, la doctrine de la Délégation américaine n'a jamais paru bien nette ni au fond ni en la forme. Les rédactions successives de la proposition Porter manifestent une terminologie flottante. Tandis que le texte de la proposition originaire concernait les « dettes originaires ayant leur origine dans des contrats », le texte corrigé de cette proposition vise, quelques semaines plus tard, les « dettes *publiques* ordinaires ayant leur origine dans des contrats », — formule assez équivoque, dont on ne saurait dire si elle entend impliquer ou exclure les dettes « publiques » provenant d'emprunts (3).

---

(1) Cf. plus haut, p. 285 (observations de M. Drago au Comité d'examen).

(2) Cf. plus haut, p. 284 (observations de M. Milovanovitch au Comité d'examen).

(3) Cf. plus haut, pp. 213-215, le texte des rédactions successives de la proposition Porter.

Dans son discours à la première Sous-Commission, le général Porter a surtout insisté, disions-nous, sur les contrats individuels entre Etats et spéculateurs : mais il a fait aussi allusion au cas de non paiement d'*obligations* négociables sur les marchés financiers (1). Au Comité d'examen enfin, le délégué américain a parlé distinctement des dettes contractuelles et des dettes publiques : mais il s'est exprimé ainsi sur la question même des délégués qui rappelaient cette distinction, et sans affirmer expressément que la Convention projetée devrait s'appliquer exclusivement aux dettes contractuelles *stricto sensu* (2) ; dans la même séance, au contraire, il remarquait que le gouvernement des Etats-Unis, en proposant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles, était « animé par l'espoir que les guerres ayant *une origine purement pécuniaire* pourraient être évitées ». Cette formule très large, d'ailleurs rééditée de la motion de la Conférence de Rio, paraît bien comprendre les guerres qui naîtraient d'une « intervention financière » à propos de la dette publique d'un Etat. Enfin, d'une façon assez confuse d'ailleurs, le général Porter remarquait que les Etats-Unis demeuraient partisans du règlement des différends internationaux par l'arbitrage « dans les cas de dettes ou de réclamations d'une nature quelconque ». Tout cela est vague, équivoque : mais, par là-même, il est permis de soutenir que les termes de la Convention Porter, et spécialement l'expression de « dettes contractuelles », ne doivent pas être entendus en un sens strict et technique.

2° En tenant compte des antécédents de la Convention Porter, il faut reconnaître que l'initiative prise à La Haye par la Délégation américaine a été provoquée par la motion de la troisième Conférence pan-américaine concernant la Doctrine

(1) Cf. plus haut, p. 223.
(2) Cf. plus haut, p. 285.

de Drago, que la proposition Porter a dû tendre ainsi à clore les polémiques relatives à la Doctrine de Drago, qui vise avant tout le recouvrement coercitif des « dettes publiques », qu'en fait d'ailleurs, les interventions financières contre lesquelles les Républiques américaines ont protesté, à Rio et à La Haye, ont eu lieu à l'occasion de la dette extérieure des Etats latino-américains comme à propos de créances individuelles impayées, et que la question du recouvrement des « dettes publiques » demeure, comme le discerna exactement le Gouvernement argentin, le nœud même du problème politique des relations entre l'Europe et l'Amérique latine. Donc, en interprétant la Convention Porter d'après son esprit et en fonction des circonstances internationales qui l'ont motivée, on doit présumer qu'elle contient des règles applicables au recouvrement des dettes « publiques » d'Etat comme des dettes « ordinaires ». On doit admettre aussi que puisqu'elle ne vise pas distinctement ces deux classes de dettes, elle les comprend sous la même expression vague de « dettes contractuelles ». Autrement, la Convention Porter n'aurait guère de raison d'être, elle n'aurait pas d'intérêt pratique. Qu'on n'objecte pas enfin que le Gouvernement américain a paru admettre, antérieurement, la légitimité de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes « publiques » : car il semble bien qu'en cette matière la politique des Etats-Unis a toujours été hésitante, que le secrétaire Root adhérait en principe à la doctrine de Drago, tout en l'interprétant d'une façon personnelle, et qu'à La Haye même, comme nous l'avons montré par quelques citations, la Délégation américaine n'a affirmé à cet égard aucuns principes catégoriques.

Ainsi, et pour conclure, nous admettrons volontiers que la Convention Porter vise les dettes contractuelles *lato sensu*, c'est-à-dire les « dettes publiques » des Etats comme leurs dettes ordinaires. Donc, et par application de la Convention Porter, le recours à la force sera, pour les dettes publiques

elles-mêmes, éventuellement légitime ; mais aux mêmes conditions que pour les dettes ordinaires, après tentative de règlement arbitral du litige.

Mais puisqu'il est permis d'hésiter sur la portée de la nouvelle convention, et que l'interprétation large que nous en proposons n'est pas sans faire quelque violence à la lettre même du texte, il faut certainement regretter que cette convention n'ait pas été élaborée d'une façon plus scientifique et qu'aucun accord ne soit intervenu à La Haye sur la valeur juridique des termes employés. Quelle que soit sa signification, la Convention Porter laisse place à la controverse ; elle ne solutionne pas nettement la question posée à la Conférence par les défenseurs de la doctrine de Drago : Convient-il d'édicter les mêmes règles de droit international pour toutes les contestations qui peuvent surgir entre Etats à l'occasion de dettes d'Etats, et, notamment, d'appliquer le même traitement aux dettes contractuelles ordinaires et aux dettes publiques provenant d'emprunts d'Etat ? L'emploi de la force doit-il être admis à l'égard des dettes ordinaires — sous condition d'offre préalable d'arbitrage, — radicalement condamné, au contraire, quand il s'agit du recouvrement des dettes publiques ?

II

La disposition principale de la convention Porter formule la règle suivante : que les puissances signataires de ladite Convention n'auront pas recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles d'un Etat. Cette stipulation cependant ne s'appliquera pas :

1° Si l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage ;

2° Si, ayant accepté l'arbitrage, il rend impossible l'établissement du compromis, ou, après arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.

Cela revient à dire que les puissances créancières doivent, avant de poursuivre par la force le recouvrement des dettes contractuelles d'un Etat, offrir à l'Etat débiteur de soumettre leurs réclamations à un tribunal d'arbitrage international : mais qu'inversement le recours à la force devient légitime contre l'Etat débiteur, s'il met lui-même obstacle à l'aboutissement de l'arbitrage.

Dans la presse et dans les travaux techniques relatifs à l'œuvre de la Conférence de La Haye, on a conclu de là que désormais le recours à l'arbitrage était, pour les litiges internationaux relatifs aux dettes d'Etat, *obligatoire* dans toute la force du terme (1).

Cette formule nous paraît excessive.

Elle est sans doute relativement exacte. Le but immédiat de la Convention Porter a été en effet de substituer l'arbitrage à la force pour le règlement des contestations internationales d'ordre pécuniaire; nous l'avons admis et nous avons même soutenu qu'il fallait étendre au maximum la portée de la Convention Porter, en tenant compte de ses antécédents. La Convention Porter réalise le vœu de la Conférence de Rio-de-Janeiro qui, par sa résolution sur l'art. IV de son programme, visait « la question du recouvrement compulsif des dettes publiques et, en général, les moyens tendant à diminuer entre les peuples les conflits d'origine exclusivement pécuniaire » (2). Elle répond à l'appel des jurisconsultes qui, s'inspirant d'un idéal pacifiste immédiatement pratique, se sont élevés, à l'occasion de la doctrine de Drago, contre le procédé des interventions financières impératives, et ont proclamé que le recours à la force et aux moyens de guerre était illégitime pour la prote[illegible] d'intérêts purement privés et matériels.

---

(1) Voir notamment Lémonon, *La seconde Conférence de la Paix*, pp. 97-120.

(2) Cf. plus haut, p. 209.

Mais l'article 1er de la Convention Porter n'équivaut pas strictement, en droit, à un texte qui formulerait d'une façon absolue la règle suivante : le recours à l'arbitrage sera obligatoire pour toute contestation internationale relative aux dettes d'un Etat. Comme nous l'avons déjà remarqué, l'article en question n'est pas une disposition particulière d'une Convention d'arbitrage qui énumérerait les catégories de litiges internationaux auxquelles devrait nécessairement s'appliquer la procédure arbitrale ; c'est un texte *sui generis*, qui s'explique par les circonstances politiques qui l'ont provoqué. Ainsi envisagée, la Convention « concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles » a pour but d'assurer la protection des Etats débiteurs contre les réclamations excessives, et éventuellement contre les entreprises politiques des puissances créancières. Dans ce but, elle impose aux puissances réclamantes, qui prétendraient exercer une action coercitive contre l'Etat débiteur, l'obligation d'une offre préalable d'arbitrage. Mais elle ne reconnait pas à la puissance réclamante le droit d'exiger l'arbitrage, elle n'impose pas à l'Etat débiteur lui-même l'obligation du recours à l'arbitrage. L'Etat débiteur, en face des réclamations de l'Etat des créanciers, demeure libre d'accueillir comme il lui plait et comme il le croit opportun l'offre d'arbitrage qui doit lui être faite : il peut, à son gré, accepter cette offre pour se soustraire à l'action coercitive qui menacerait son indépendance ou son intégrité territoriale ou, inversement, s'il le croit préférable et s'il croit que la dignité nationale le commande, refuser l'arbitrage et accepter ainsi les conséquences aléatoires de l'action coercitive à laquelle il s'expose par un tel refus.

Il nous semble impossible de ne pas interpréter ainsi l'art. 1er de la Convention Porter. Il résulte bien de ce texte que *l'Etat débiteur s'expose aux actes de force en refusant l'arbitrage* ou en l'empêchant d'aboutir, que la puissance

créancière sera en droit d'employer la force contre l'Etat débiteur qui aurait lui-même refusé le recours aux modes de règlement pacifiques ; mais il n'en découle nullement que l'Etat débiteur ait *l'obligation juridique* d'accueillir l'offre d'arbitrage qui lui serait faite, qu'il agisse contrairement à la justice internationale en écartant l'arbitrage et en encourant ainsi les risques d'une action coercitive désormais autorisée contre lui.

Il est vrai que l'art. 1er al. 2, prévoyant les cas où l'arbitrage échouerait par le fait de l'Etat débiteur, et autorisant alors l'emploi de la force contre lui, semble admettre par là, implicitement, que l'Etat débiteur agit contrairement au droit international. Cet alinéa 2 a paru nécessaire à raison d'espèces internationales où tel Etat débiteur prétendait éluder par tous moyens les réclamations formées contre lui, en repoussant les offres d'arbitrage les plus loyales comme en protestant contre les actes de force. Il faut reconnaître, par exemple, que l'attitude du Vénézuéla, au cours de ces dernières années, a justifié partiellement l'action coercitive des puissances bloquantes de 1902, en attestant le mauvais vouloir systématique du Gouvernement de Caracas. Déjà, dans sa note célèbre, le Dr Drago avait dû déclarer expressément qu'il n'entendait pas assumer la défense « de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire », et concédé que les Républiques sud-américaines ne pouvaient être « exemptes des responsabilités de tout ordre que les violations du droit international entraînent pour les peuples civilisés ». De même à La Haye, en 1907, les puissances, précisément parce qu'elles voulaient assurer d'une façon efficace la protection des petits Etats obérés en interdisant les contraintes injustes dirigées contre un Etat débiteur de bonne foi, ont dû prévoir l'hypothèse où le gouvernement d'un Etat en faillite prétendrait exploiter sa faiblesse en défiant les gouvernements étrangers et en accueillant insolemment leurs réclamations les plus légitimes.

Mais de là on ne saurait conclure que l'Etat débiteur sera présumé de mauvaise foi, ni qu'il agira contrairement au droit international, dès qu'il refusera l'offre d'arbitrage qui lui serait faite, ou alors même qu'il « manquerait de se conformer » à la sentence arbitrale. — En ce dernier cas, et bien qu'en principe l'Etat qui a consenti à un arbitrage soit obligé par là même à exécuter ou observer la sentence régulièrement prononcée contre lui, l'Etat débiteur peut, sans violer nécessairement le droit international, « manquer de se conformer » à la sentence arbitrale : si, par exemple, la sentence prononcée lui impose un paiement matériellement impossible, ou simplement même inopportun, nuisible aux intérêts vitaux de la nation. — A plus forte raison l'Etat débiteur doit-il être admis à refuser l'offre d'arbitrage qui lui serait faite par une puissance créancière. Le recours à l'arbitrage est en effet, dans l'état actuel du droit international positif, une procédure exceptionnelle : il faut par là même un texte précis et catégorique pour créer un cas d'arbitrage obligatoire. Tel n'est pas l'art. 1er de la Convention Porter. Ce texte impose à l'Etat demandeur, en matière de contestations financières, l'obligation *d'offrir l'arbitrage avant d'employer la force :* il n'impose pas à l'Etat défendeur l'obligation *d'accepter l'arbitrage offert*. Le recours à l'arbitrage est ici *unilatéralement et non synallagmatiquement obligatoire.* Et cela est justice : car, pratiquement, nous essaierons de l'établir, le refus d'arbitrage peut être éminemment légitime de la part de l'Etat débiteur.

Pour comprendre le mécanisme de la Convention Porter et caractériser la situation juridique qu'elle ménage aux Etats débiteurs, il suffit de se reporter aux dispositions du projet de traité qui avait été signé par quelques Républiques du Nouveau-Monde, lors de la première Conférence panaméricaine. La Convention élaborée à Washington en 1890 adoptait l'arbitrage « comme principe du droit international américain » pour la

solution des différends internationaux (art. 1er). Elle déclarait l'arbitrage *obligatoire* pour certaines catégories de litiges internationaux expressément visés (art. 2) et d'une manière générale (art. 3) pour toutes autres contestations entre Etats sous réserve de la restriction énoncée à l'art. 4. Ce dernier texte était ainsi conçu :

« Sont exemptées de la disposition de l'article qui précède les seules questions qui, au jugement *exclusif* de l'une des nations intéressées dans le différend, seraient de nature à compromettre sa propre indépendance. Dans ce cas, l'arbitrage sera *volontaire* du côté de ladite nation, mais sera *obligatoire* du côté de l'autre (1). »

La situation sera la même par application de la Convention Porter : arbitrage *obligatoire* pour la puissance créancière qui prétend poursuivre le recouvrement de ses créances, arbitrage *facultatif* pour l'Etat débiteur ainsi « actionné », facultatif en ce sens que l'Etat débiteur reste libre d'éluder le recours à un arbitrage qu'il considérerait comme dangereux pour l'indépendance, l'intégrité ou la dignité nationale, — mais s'expose aux actes de force en refusant ainsi l'arbitrage.

Ce système juridique s'explique d'ailleurs en raison et en pratique. La Convention d'arbitrage signée à Washington en 1890 essayait d'organiser la protection des droits des petits Etats, en leur permettant de réclamer l'arbitrage pour toute contestation internationale où ils seraient impliqués. Mais, dès cette époque, les adversaires de l'arbitrage soutenaient la théorie que tant de traités ont consacrée depuis, que l'arbitrage convient mal au règlement des litiges qui intéressent l'honneur, l'intégrité ou l'indépendance d'un Etat, et qu'il ne saurait par là même être obligatoire en pareil cas. Tenant compte de cette objection, la Convention de Wash-

---

(1) Cf. Pradier-Fodéré : *La question de l'arbitrage devant la Conférence américaine de Washington*, R. D. I., t. XXII (1890) pp. 537 et s.

ington (art. 4) réservait à la nation menacée dans son indépendance la faculté d'opter entre le recours à l'arbitrage et l'appel aux armes, mais en maintenant pour la nation adverse l'obligation d'offrir ou d'accepter l'arbitrage. Un tel système est une habile réplique à l'argumentation hypocrite des apôtres de la guerre internationale, qui, pour exalter la guerre, proclament qu'elle est la garantie dernière des droits des peuples, et qui prétendent au contraire écarter l'arbitrage quand les droits essentiels ou les intérêts vitaux d'une nation sont en cause. Aux polémarques qui affectent ainsi un étrange souci de la sauvegarde des droits des nations, il suffit de répondre qu'il appartiendra à la nation menacée, et à elle seule, d'apprécier si elle considère le recours à l'arbitrage comme une éventualité plus dangereuse encore que la lutte armée, ou si elle préfère au contraire l'aléa limité de l'arbitrage au risque autrement périlleux d'un duel militaire inégal. *L'option entre la guerre et l'arbitrage*, voilà la garantie la plus énergique des Etats faibles : et cette faculté d'option suppose, corrélativement, l'obligation pour l'Etat fort d'accepter le mode de règlement que l'Etat faible aura choisi, l'arbitrage aussi bien que la guerre.

Le système de la Convention de Washington était tout indiqué pour les litiges que vise la Convention Porter, puisque cette convention prévoit, en fait, des contestations entre Etats de puissance inégale, et où l'indépendance, l'intégrité ou la dignité nationales de l'Etat débiteur peuvent être intéressées. Il faut ajouter que, dans ces contestations, le rôle actif, le rôle de « demandeur » appartient par hypothèse à l'Etat créancier, puisqu'il s'agit de savoir par quelle procédure internationale l'Etat créancier pourra poursuivre et obtenir le recouvrement des créances litigieuses : il est dès lors naturel d'imposer à l'Etat réclamant l'obligation de faire une offre d'arbitrage, offre qu'il ne peut vraiment éluder sans avouer par là qu'il prétend obtenir des satisfactions excessives si

même il ne poursuit pas un arrière-but politique ; il est non moins légitime de laisser à l'Etat défendeur la faculté d'accepter ou de refuser un arbitrage où, comme nous le verrons plus loin, l'indépendance ou la dignité nationales pourraient être éventuellement compromises.

D'ailleurs, si, en droit strict, la Convention Porter n'établit pas d'une façon absolue le recours obligatoire à l'arbitrage, il reste vrai que, d'après l'esprit de cette Convention, les contestations financières entre Etats doivent être ordinairement solutionnées par l'arbitrage. D'autre part, le « droit international américain » envisageant l'arbitrage comme le mode de règlement normal des conflits internationaux en général, les Etats du Nouveau-Monde seront moralement obligés d'accueillir les offres d'arbitrage des puissances créancières : leur refus ne serait justifié que si l'arbitrage imminent constituait une menace réelle pour l'indépendance nationale. Pratiquement donc, l'art. 1er de la Convention Porter équivaut à peu près à une clause qui édicterait, pour le règlement des contestations financières, l'obligation synallagmatique du recours à l'arbitrage.

Rappelons enfin, pour compléter l'exposé des règles établies par la Convention Porter, qu'aux termes de l'art. 2, la procédure arbitrale ordinaire sera ici applicable et que la mission de l'arbitre consistera, sauf clause contraire, à déterminer « le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement ».

III

Ceci posé, que faut-il penser des règles établies par la Convention Porter ? Quelle en est la valeur au point de vue du droit des gens doctrinal et de la politique internationale ?

Appréciée dans son ensemble, et abstraction faite des con-

troverses qu'une rédaction assez peu technique laisse possibles, la Convention qui « limite l'emploi de la force » pour le « recouvrement des dettes contractuelles » des Etats nous paraît excellente. Elle organise en effet d'une façon aussi efficace que possible la protection des Etats débiteurs. Elle substitue au système défectueux de l'évaluation unilatérale des réclamations qui, témérairement formées par des particuliers, pouvaient être arbitrairement appuyées par leurs gouvernements, la procédure juridique du recours à l'arbitrage, qui impartit à des juges présumés impartiaux la mission de déterminer le « bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement ». Elle prévient ainsi le péril des interventions financières impératives, par lesquelles une grande puissance ou une coalition de grandes puissances prétendaient masquer des entreprises politiques contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale des petits Etats obérés. Elle fortifie, en ce qui concerne les Républiques américaines, la valeur internationale des formules prohibitives de la « Doctrine de Monroe » et de la « Doctrine de Drago ».

Cependant, certaines objections ont pu être faites contre la Convention Porter, objections assez graves en apparence pour qu'il convienne d'en examiner la valeur.

Les critiques adressées à la nouvelle convention se rattachent plus ou moins à cette idée maitresse que l'obligation du recours à l'arbitrage est incompatible avec la souveraineté des Etats, — spécialement ici avec la souveraineté de l'Etat débiteur. Par là même, remarquons-le, ces critiques ne portent que partiellement, s'il est vrai, comme nous avons tenté de l'établir, que la Convention Porter ne formule pas comme absolue la règle de l'arbitrage obligatoire, — du moins en ce qui concerne l'Etat débiteur.

Première objection : Déférer les contestations relatives aux

dettes contractuelles des Etats à la connaissance d'un Tribunal d'arbitrage international, c'est méconnaître le pouvoir souverain qui appartient aux tribunaux nationaux de l'Etat débiteur pour régler, en vertu même des lois nationales, les réclamations que des particuliers peuvent former contre l'Etat.

On sait que les Républiques latines du Nouveau-Monde ont souvent protesté contre les agissements des résidents étrangers qui, au lieu de s'adresser aux tribunaux du pays pour faire valoir les griefs qu'ils prétendaient avoir contre le gouvernement local, sollicitaient l'intervention diplomatique de leurs gouvernements d'origine à l'appui de leurs réclamations. Des conventions expresses entre Etats européens et américains ont consacré la « doctrine de Calvo » (1) en stipulant que le recours à la voie diplomatique n'aurait lieu qu'après épuisement des voies de droit régulières par les particuliers intéressés (2) : clause éminemment équitable, puisque la responsabilité internationale de l'Etat local n'apparaît qu'avec le « déni de justice » dont auraient à se plaindre les particuliers lésés (3) et que le « déni de justice » demeure hypothétique tant que

---

(1) Voir plus haut, sur la Doctrine de Calvo, l'article d'Amos S. Hershey p. 174 et suiv.

(2) Convention pour le rétablissement des relations d'amitié entre la France et le Vénézuéla, signée à Paris le 26 nov. 1885. — Art. 5 : Afin d'éviter à l'avenir tout ce qui pourrait troubler leurs relations amicales, les H. P. C. conviennent que leurs représentants diplomatiques n'interviendront point au sujet des réclamations ou plaintes des particuliers qui sont du ressort de la justice civile ou pénale, d'après les lois locales, à moins qu'il ne s'agisse de déni de justice ou de retards en justice contraires à l'usage ou à la loi, de l'inexécution d'un jugement définitif ou enfin de cas où, malgré l'épuisement des moyens légaux, il y a violation évidente des traités ou des règles du droit des gens. (De Martens-Stoerk, *Traités*, 2e série, t. XII, p. 682-684).

(3) Cf. l'art. précité d'Anzilotti (R. G. D. I., t. XIII (1906), p. 5 et 285), et dans ce volume, notre étude, p. 64-70.

ces particuliers n'ont pas régulièrement réclamé justice, comme le feraient les nationaux mêmes de l'Etat local. En l'absence de tout traité spécial, on peut admettre qu'il est actuellement de droit international qu' « un Etat ne doit pas intervenir en faveur de ses ressortissants avant que ceux-ci aient épuisé les recours légaux devant les tribunaux du pays » (1). La Convention Porter ne fait en rien échec à cette règle, nous le montrerons.

Mais, à La Haye, cette doctrine a été exagérée par plusieurs délégations, tant européennes qu'américaines. — Le Pérou a soutenu en effet, en déposant un amendement en ce sens à la proposition Porter (2), que les règles de la nouvelle Convention devraient être inapplicables aux réclamations provenant de contrats entre un Etat et des sujets étrangers, « quand, dans ces contrats, il aura été expressément stipulé que ces réclamations ou différends devront être soumis aux juges et tribunaux du pays ». En pareil cas, d'après la Délégation péruvienne, « il n'y a plus de place pour un arbitrage » (3) parce que les Etats en litige ont eux-mêmes prévu, par traité spécial, une autre procédure pour le règlement de telles contestations. — D'autre part la délégation helvétique, « tout en rendant hommage à l'esprit et à la tendance hautement humanitaire auxquels s'inspire la proposition des Etats-Unis d'Amérique », a réitéré ses réserves sur le principe même de la Convention

---

(1) Lors de la discussion de la proposition Porter, le D[r] Drago, au nom de la Délégation argentine, a formulé cette réserve expresse qu' « en ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre le ressortissant d'une nation et un gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas spécifique de déni de justice par les juridictions du pays du contrat, qui doivent être préalablement épuisées. » (Cf. plus haut pp. 279 et 299). La Délégation du Salvador a formulé une réserve analogue, et la Délégation du Mexique a soutenu dans le même sens un amendement à la proposition Porter.

(2) Cf. plus haut, p. 217.

(3) Cf. plus haut, p. 268.

Porter, pendant tout le cours des débats de La Haye. Suivant la thèse soutenue au nom de la Suisse par M. Carlin, la « Confédération ne saurait admettre une proposition qui pourrait avoir pour effet d'infirmer, en les déférant à une Cour arbitrale, des sentences des tribunaux nationaux sur des contestations de droit privé, relevant exclusivement de leur juridiction » (1). — On voit la portée d'une telle formule : non seulement les Gouvernements auxquels ressortissent les particuliers lésés devraient s'abstenir de toutes réclamations diplomatiques tant que ces particuliers n'auraient pas « épuisé les recours légaux » en s'adressant à la justice locale, mais il leur serait interdit de critiquer les sentences prononcées par les juridictions locales sur les réclamations régulières des étrangers lésés. — Il est à peine nécessaire de faire remarquer que cette thèse serait étrangement favorable non aux Etats de civilisation avancée et de fonctionnement normal, comme la Suisse, mais aux Etats imparfaitement organisés, où les autorités et juridictions qui prononcent au nom de la souveraineté locale peuvent accumuler, par leurs décisions mêmes ou par leur refus de statuer, les actes d'arbitraire et les dénis de justice, et où ce sont fréquemment les étrangers qui sont victimes de tels abus. C'est la réplique que le Vénézuéla a opposée systématiquement aux réclamations les mieux fondées des puissances européennes et des Etats-Unis eux-mêmes ; que tout était dit dès l'instant que les tribunaux vénézuéliens avaient prononcé. Comme nous l'avons remarqué nous-même dans une précédente étude, s'il est vrai — et comment en douter ? — que le droit international positif reconnait à tous les Etats le droit de protéger leurs nationaux à l'étranger, et que cette protection est l'une des fonctions essentielles des représentants

---

(1) Cf. plus haut, p. 288. — Voir aussi, p. 296, la déclaration de M. Max Huber.

diplomatiques, il faut reconnaître à tout Etat, fort ou faible, le droit de réclamer par la voie diplomatique la réparation des torts et des dénis de justice que ses nationaux auraient subis en pays étranger. Par là même, nous l'avons observé aussi, il faut admettre que les puissances tierces ont le droit de critiquer — discrètement et sans manquer à la courtoisie internationale — certains actes de souveraineté de l'Etat responsable, puisque c'est par de tels actes que cet Etat a pu directement porter préjudice à des étrangers ou manquer ou refuser de réparer les préjudices privés subis par eux : et il doit en être ainsi quand les critiques de la puissance réclamante visent les arrêts des Cours souveraines locales tout comme lorsqu'elles visent des lois, ordonnances ou décrets. Il y a un vice de raisonnement que l'on fait trop souvent en matière internationale : c'est d'imaginer les Etats du type moderne, les Etats constitutionnellement organisés où chaque organe, où chaque « pouvoir public » a sa compétence propre, comme un système d'autorités strictement indépendantes qui seraient « souveraines », qui auraient le « pouvoir du dernier mot » au *point de vue international* comme au *point de vue constitutionnel*. On en tire volontiers cette conséquence étrange qu'il dépendrait de la volonté particulière d'un seul organe « souverain » dans chaque Etat, — ou d'un Etat particulier dans l'Etat fédéral, — d'affranchir éventuellement l'Etat de ses obligations *internationales* tant contractuelles que délictuelles, de l'obligation de fournir les prestations promises par traité ou d'accorder certaines réparations internationales. Ce qui est vrai seulement, c'est que l'organe qui dans un Etat représente plus spécialement l'Etat vis-à-vis des puissances tierces, l'organe exécutif ou le gouvernement fédéral, peut être impuissant à assurer l'accomplissement des obligations internationales de l'Etat, lorsque la volonté contraire d'un organe particulier de l'Etat, ou d'un Etat particulier dans l'Etat fédéral, y met obstacle. Mais la résis-

tance de ces organes, alors même qu'elle serait parfaitement constitutionnelle, ne suffit pas pour délier l'Etat lui-même des obligations internationales qu'il aurait antérieurement contractées, et inversement l'acte d'un seul organe de l'Etat : ainsi l'arrêt d'une Cour souveraine qui impliquerait déni de justice à l'égard d'un étranger peut suffire à engager la responsabilité internationale de l'Etat, et par là même autoriser des réclamations diplomatiques auprès d'un gouvernement qui n'a cependant commis lui-même aucun tort international, mais qui répond auprès des puissances tierces des actes de tout organe national investi d'un pouvoir propre (1). Dans les relations internationales, en effet, il n'y a qu'une personne, l'Etat : l'Etat, système organique d'autorités particulières qui ont chacune leur compétence constitutionnellement déterminée, qui peuvent avoir de par la Constitution et au *point de vue constitutionnel* le pouvoir de décision souveraine, le « pouvoir du dernier mot » pour l'accomplissement de tels ou tels actes d'Etat, mais qui ne peuvent avoir une « souveraineté » opposable aux puissances tierces puisqu'ils n'ont aucune existence internationale. D'ailleurs, en droit public, en droit public interne comme en droit public international (dans l'Etat unitaire tout au moins), les actes accomplis par les diverses « autorités » de l'Etat ne sont pas des actes de l'autorité qui a prononcé, mais des actes de l'Etat lui-même dont ces autorités font partie intégrante : des actes d'Etat, dont l'Etat, qui seul existe pour les puissances tierces, répond éventuellement au *point de vue international*, s'ils sont en contradiction avec les obligations internationales de l'Etat ou avec les principes mêmes du droit international. Quand une Cour de justice

---

(1) On a vu déjà que le droit international contemporain admettait ces principes même dans l'hypothèse la plus délicate, celle où le gouvernement d'un Etat fédéral répond vis-à-vis des puissances tierces des actes accomplis par les autorités propres des Etats particuliers. — Voir sur ce point la note aux pages 184 et 185.

française rend un arrêt définitif « au nom du peuple français », l'arrêt n'est pas en droit un « acte souverain » de la Cour de Pau ou de Bastia, voire de la Cour de cassation, c'est une décision du peuple français, de l'Etat français lui-même : donc l'Etat français sera éventuellement responsable de cet acte vis-à-vis des puissances tierces dans la mesure où cet acte provoquerait une réclamation internationale légitime. Il résulte de là qu'un tribunal d'arbitrage international peut avoir compétence pour apprécier, au *point de vue international*, la valeur d'un « acte de souveraineté » accompli par tel organe particulier de l'Etat : la valeur d'une décision de justice comme la valeur d'une loi ou d'un décret. D'après l'argumentation helvétique, il serait impossible de « déférer à une Cour arbitrale » les sentences des tribunaux nationaux et d'autoriser ainsi la Cour arbitrale à « infirmer » ces sentences. Mais le tribunal d'arbitrage international devant lequel viendraient à être critiquées les décisions de certaines juridictions nationales ne fonctionne pas comme une sorte de Cour d'appel ou de révision pour « infirmer » ou « confirmer » ces décisions : il fonctionne comme Cour internationale, pour solutionner le litige qui a surgi entre deux Etats à l'occasion de certains actes de l'Etat défendeur (1). Dès l'instant que dans l'exer-

(1) M. Louis Renault, l'éminent jurisconsulte qui, tant de fois à La Haye, a si heureusement formulé les principes exacts du droit international, a remarqué, au cours des débats concernant l'arbitrage, que dans le cas où un arbitrage fonctionnerait pour une question à propos de laquelle les tribunaux nationaux auraient statué, la sentence arbitrale ne saurait infirmer les décisions judiciaires nationales. La dignité des tribunaux n'est pas plus atteinte que par une loi interprétative, la sentence n'ayant elle-même qu'une valeur interprétative pour l'avenir. (Cf. procès-verbal de la 9e séance plénière de La Haye). — Dans le cas particulier qui nous occupe ici, le rôle du tribunal d'arbitrage ne sera pas de confirmer ou d'annuler les décisions des tribunaux nationaux critiquées par les particuliers étrangers et par la puissance réclamante, mais de dire si, les tribunaux nationaux ayant bien ou mal jugé, les particuliers en cause et le gouvernement qui appuie leurs réclamations

cice de sa souveraineté propre et par l'intermédiaire de ses tribunaux, un Etat décrète des actes qui, suivant la prétention d'un autre Etat, engagent sa responsabilité internationale, il y a contentieux international, il y a un litige qui ne peut être réglé unilatéralement, ni par la volonté de l'Etat dont les actes sont critiqués, ni par la volonté de l'Etat qui critique ces actes : à ce litige international, il faut un juge international : un tribunal d'arbitrage. La clause même par laquelle, dans un contrat donné, un Etat aurait expressément stipulé que les réclamations relatives à ce contrat seraient soumises aux juges et tribunaux du pays ne saurait être considérée, quoi qu'on en ait dit à La Haye, comme exclusive de tout recours ultérieur à l'arbitrage international. Une telle clause prévient les interventions diplomatiques prématurées, elle oblige les étrangers intéressés à agir par les voies de droit avant de solliciter la protection de leur gouvernement : mais quand les tribunaux locaux auront prononcé ou refusé de prononcer, si les intéressés se prétendent victimes d'un déni de justice et qu'une contestation surgisse à cette occasion entre la puissance réclamante et l'Etat local, cette contestation de caractère international sera du domaine naturel de l'arbitrage.

Avant même la seconde Conférence de La Haye, ces principes pouvaient être considérés comme certains. Il était notamment de droit international, comme nous l'avons fait observer ailleurs, que la responsabilité internationale d'un Etat peut naître fréquemment à l'occasion d' « actes de souveraineté » car, « la responsabilité internationale des Etats surgit précisément lorsque, dans le libre exercice de leur souveraineté propre, ils font des actes contraires à la justice interna-

---

ont droit ou non à des satisfactions internationales. — Voir aussi plus haut, pp. 291-293, les excellentes observations présentées à la 1re Commission par le Dr L. M. Drago, sur la conciliation des pouvoirs des tribunaux nationaux et de la valeur internationale des traités que ces tribunaux appliquent ou interprètent.

tionale » (1). — Mais actuellement, indépendamment de la Convention Porter, il y a dans l'Acte général de la seconde Conférence de La Haye une convention qui consacre implicitement ces principes et qui équivaut à une réfutation directe des arguments avancés par la Suisse à l'occasion de la proposition Porter : c'est la Convention « relative à l'établissement d'une Cour internationale des Prises ». La Conférence de La Haye, en effet, en instituant la Cour des Prises, a reconnu par là même que les décisions prononcées par une juridiction nationale pouvaient être déférées à une juridiction internationale, parce qu'il faut des juges internationaux à certains litiges de caractère international. Il est même à remarquer que la convention relative à la Cour des Prises envisage le recours à la Cour comme un véritable appel des décisions des tribunaux de prises nationaux (art. 3) et admet les particuliers intéressés, sous la réserve de l'art. 4, à exercer directement le recours devant la Cour des Prises. Les choses se passeront ainsi, en matière de prises, comme si, pour le recouvrement des dettes d'Etat, les créanciers intéressés pouvaient directement interjeter appel des décisions des tribunaux de l'Etat débiteur devant une Cour d'arbitrage international, sans l'intervention de leur gouvernement et sans compromis préalable. La Convention Porter est loin d'admettre une telle procédure. Elle n'infirme nullement la « Doctrine de Calvo » ; elle ne prévoit l'arbitrage que comme condition préalable d'un recours à la force qui n'interviendra en fait qu'après une intervention diplomatique pacifique qui dépendra elle-même de l'appréciation des gouvernements intéressés, et non de la volonté des simples particuliers, intervention consécutive elle-même aux sentences des tribunaux locaux ; elle ne limite que d'une façon très indirecte le pouvoir souverain des juridictions nationales, par la limitation éven-

(1) Cf. plus haut, p. 97.

tuelle que le fonctionnement même de tout arbitrage international entraine pour la souveraineté des Etats qui y recourent.

L'objection que nous venons d'écarter se présente sous une autre forme avec les réserves que la République argentine et d'autres Etats sud-américains ont formulées à La Haye sur la Convention Porter. Si en effet cette Convention est l'aboutissement des propagandes nées de la Note argentine de 1902, et si elle paraît consacrer la Doctrine de Drago en imposant aux puissances créancières l'obligation d'offrir l'arbitrage à l'Etat débiteur avant de poursuivre le « recouvrement compulsif » des dettes en question, elle n'admet pas intégralement la Doctrine de Drago sous sa forme définitive. L'éminent délégué de la République argentine a protesté, nous l'avons vu, contre l'éventualité d'un « recouvrement compulsif » des dettes publiques même après offre d'arbitrage, aux conditions où l'admet la Convention Porter. Il a maintenu comme absolue cette formule que

« Les emprunts publics avec émission de bons constituant la dette nationale ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines » (1).

Il a fondé cette proposition sur l'idée que « les emprunts.... constituent une catégorie d'obligations toutes spéciales.... », que « l'émission de bons ou de fonds publics, comme celle de la monnaie, est une manifestation positive de la souveraineté » (2), et que les actes de souveraineté par lesquels un Etat émet un emprunt ou en suspend le service doivent échapper, comme actes de souveraineté, à toute critique internatio-

(1) Déclarations renouvelées par le Dr Drago à la 9e séance plénière de la Conférence, lors du vote de la Convention Porter. — Cf. plus haut, p. 293. — Plusieurs Républiques sud-américaines se sont associées à ces réserves.

(2) Cf. plus haut, p. 233.

nale. L'Etat débiteur ne saurait donc être contraint d'accepter l'arbitrage en pareille matière et il doit pouvoir refuser l'arbitrage sans s'exposer aux mesures de force. Les puissances créancières violeraient sa souveraineté, soit en lui imposant l'arbitrage, soit en poursuivant par la force le recouvrement de ses dettes publiques. Le recours à la force doit être interdit, pour les dettes publiques, d'une façon absolue.

Nous avons déjà, ici et ailleurs, exposé et critiqué la classification que l'on prétend établir entre les dettes publiques et les autres dettes d'Etat. Nous avons remarqué que, pratiquement, cette classification se concevait, mais sans qu'il soit possible de tracer une ligne de démarcation précise entre les dettes « publiques » et les dettes « ordinaires » des Etats. Nous avons reconnu enfin que la souveraineté de l'Etat se manifestait par des actes répétés à l'occasion des emprunts publics, tant pour l'exécution et l'inexécution de l'emprunt que pour son émission, mais en observant que d'ailleurs, si l'emprunt public était un contrat de nature toute spéciale, un « contrat d'Etat », il n'en restait pas moins un contrat dans les rapports de l'Etat et des porteurs de titres, et qu'un Etat pouvait engager sa responsabilité internationale en manquant à ses engagements financiers.

Ceci posé, il faut accorder aux défenseurs de la Doctrine de Drago « intégrale » que si une instance arbitrale vient à être organisée comme le prévoit la Convention Porter, pour le règlement des réclamations relatives à la dette publique d'un Etat, le tribunal d'arbitrage international chargé d'apprécier « le bien-fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement » aura par là même à examiner et apprécier des actes de souveraineté de l'Etat débiteur. Quand par exemple un Etat suspend le service de sa dette extérieure, c'est par un décret ou par une loi. Le débat entre l'Etat débiteur et ses créanciers portera donc, avant tout, soit sur la

valeur juridique, soit sur la valeur politique du décret ou de la loi en question. Mais, nous l'avons dit et répété, il n'est pas de droit international que les actes de souveraineté des Etats échappent nécessairement, par leur nature même d'actes de souveraineté, à toute critique internationale. Si tenace que persiste le principe dogmatique de la souveraineté « absolue » des Etats, ce principe doit céder aux conditions actuelles de la coexistence des Etats : il est incompatible avec la notion même du droit international, fondé sur l'idée d'une Société d'Etats, d'une *Civitas Gentium* dont les individus cessent de pouvoir prétendre à une indépendance illimitée dès qu'ils se reconnaissent des droits et des devoirs mutuels. Et il faut reconnaître que si, aujourd'hui encore, le dogme de l'indépendance des Etats souverains est invoqué à l'encontre de certaines innovations internationales telles que l'extension de l'arbitrage, il est dès maintenant acquis en droit positif qu'un Etat peut engager sa responsabilité internationale par des actes qui manifestent sa souveraineté propre et qu'il n'est guère en fait d'arbitrage ou d'arbitration où les juges ou commissaires n'aient à discuter et apprécier certains « actes de souveraineté » des Etats en litige.

Ce qui nous paraît exact dans la Doctrine de Drago, ce n'est pas l'idée de l'intangibilité nécessaire d'une catégorie juridique déterminée d'actes d'Etat, les « actes de souveraineté », c'est l'idée que l'Etat débiteur peut avoir un intérêt légitime à refuser toute discussion, donc tout arbitrage, quand il s'agit de sa dette publique. Comme nous l'avons remarqué ailleurs, il reste vrai, indépendamment de toute classification et de toute construction juridiques, que les emprunts publics sont normalement des actes politiques, parce qu'il y a « une connexion étroite entre l'émission ou l'exécution d'un emprunt et les conditions mêmes de l'existence nationale » (1). Il est

---

(1) Cf. plus haut, p. 76, note.

vrai de dire que l'emprunt ou la banqueroute sont des « actes de souveraineté » en ce sens que ces mesures peuvent importer à la prospérité ou à l'existence nationales. Il en résulte que le tribunal arbitral à qui il incombera de déterminer « le bien-fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement » ne pourra s'acquitter d'une telle mission, lorsque la dette publique d'un Etat en cause, sans procéder à une enquête plus ou moins approfondie sur la situation politique intérieure et extérieure de cet Etat, sur l'état de ses finances, sur ses ressources économiques, sur l'ensemble même de ses forces nationales. Comme l'observait à La Haye le Dr Drago (1), « il est particulièrement difficile de déterminer la situation financière et la solvabilité d'un pays débiteur sans pénétrer au plus profond de son administration, qui, elle-même, est étroitement liée à ce qu'il y a de plus intime dans l'organisation politique et sociale de la nation ». (2) J'ai écrit dans une autre étude (3) que le « contentieux des emprunts d'Etats » était essentiellement du domaine de l'arbitrage international, parce que les litiges qui surgissent à cette occasion sont « d'ordre juridique ». Mais, après réflexion, il y a là une formule que je dois corriger ; car, en bien des cas, les différends entre puissances créancières et Etats débiteurs mettront en jeu des intérêts éminemment politiques.

---

(1) Cf. p. 238.

(2) C'est aussi, on l'a vu, l'argument que présenta la délégation roumaine pour protester contre l'incorporation éventuelle de la proposition Porter à la Convocation générale d'arbitrage, qu'il serait étrange d'introduire dans cette Convention, où il était stipulé « que les questions touchant à l'honneur national et aux intérêts vitaux d'un Etat ne sauraient être soumises à l'arbitrage », « un nouvel article prévoyant l'arbitrage.... pour des cas où l'honneur national et les intérêts vitaux sont engagés au plus haut degré... » (Déclarations de M. Beldiman à la 1re sous-commission de la première Commission, cf. plus haut, p. 270.)

(3) Cf. p. 126.

Aussi convient-il d'admettre, comme je l'ai soutenu plus haut, que l'Etat débiteur doit pouvoir, en certains cas, refuser l'offre d'arbitrage qui lui serait faite, que ce refus est légitime lorsque l'Etat débiteur estime que son indépendance ou sa dignité nationale sont en cause dans l'affaire.

Mais il ne nous paraît pas possible de nous associer sans réserve aux critiques dirigées contre la Convention Porter par la Délégation argentine et par d'autres Délégations sud-américaines, ni d'admettre la formule absolue que le Dr Drago nous propose en déclarant que les emprunts publics ne peuvent donner lieu, *en aucun cas*, à l'emploi de la force par les puissances créancières.

D'abord, il importe de remarquer, au point de vue des relations politiques européano-américaines et de l'application de la Doctrine de Monroe, que l'emploi éventuel de la force, aux conditions où le prévoit la Convention Porter, n'offre pas les mêmes périls que les actions coercitives témérairement engagées contre les Républiques sud-américaines, dans un but de pénétration politique et de conquête déguisée. Quand un ou plusieurs Etats créanciers auront offert l'arbitrage à la République débitrice, quand ils auront obtenu une sentence arbitrale régulière qui constate le bien-fondé de leurs réclamations et en détermine le montant, ces Etats créanciers ne pourront être soupçonnés d'arrière-pensées politiques inavouables, ils ne pourront non plus être accusés d'exploiter la détresse financière de leur client en taxant d'autorité à un taux exorbitant le chiffre des créances dont ils réclament le paiement. Au cas même où l'emploi de la force aboutirait à certaines occupations temporaires du sol américain, il faudrait voir là, non un essai déloyal d'empiétements territoriaux contraires à la Doctrine de Monroe, mais un de ces procédés de coercition comme tout Etat peut en employer contre tout autre Etat, un procédé qui n'impliquerait en rien l'infériorité juridique des Etats américains vis-à-vis des puissances européennes.

D'ailleurs, au point de vue des principes généraux du droit des gens, le recours à la force doit être très différemment apprécié suivant qu'il est exercé *avant* ou *après* tentative de règlement pacifique. Je n'ai jamais pu m'émouvoir de l'objection classique que les adversaires de l'arbitrage opposent à ce mode de règlement international : que l'arbitrage est dépourvu de sanction efficace, que l'emploi de la force, qu'on voulait prévenir, est nécessaire pour l'exécution de la sentence arbitrale elle-même, si l'Etat condamné refuse de tenir compte de cette sentence. Sans doute, il sera matériellement possible à une grande puissance de refuser l'exécution d'une sentence défavorable qui ne peut lui être imposée par la contrainte ; inversement, la force pourra être employée contre les petits Etats pour les contraindre à l'exécution des sentences prononcées contre eux, et certaines instances arbitrales auront ainsi pour épilogue ces actions militaires et navales que les pacifistes voudraient éliminer de l'humanité future. Mais il faudrait refuser, contre la réalité même des choses, de croire à la valeur des facteurs moraux dans les phénomènes de la politique internationale pour nier l'importance des sentences arbitrales, pour supposer qu'une grande puissance, eût-elle une supériorité militaire incontestée, bravera l'opinion internationale en refusant systématiquement d'exécuter ou d'observer une sentence arbitrale : les Etats forts peuvent refuser l'arbitrage et refuser ainsi la discussion sur le terrain du droit, mais quand ils ont permis à des arbitres de dire le droit, ils hésitent à agir contrairement au droit déclaré. D'autre part, si des humanitaristes sentimentaux peuvent larmoyer sur les maux de la guerre quelles que soient les circonstances où la guerre surgit, pour les « gaspillages économiques » et pour les tueries que la guerre exige, les théoriciens du droit ne doivent redouter et combattre la guerre que dans la mesure où elle met obstacle à la justice internationale, en menaçant les droits des peuples faibles et en assu-

rant le triomphe des prétentions illégitimes des grandes puissances militaristes. Quand la guerre, quand les actions coercitives jouent le rôle non de ces procédures médiévales où un champion chargé d'armures faisait la preuve de ses droits par le fer, mais de voie d'exécution forcée, où le canon vient frapper pour réaliser le droit régulièrement déclaré, les actions coercitives et la guerre cessent d'être condamnables, parce qu'elles fondent la justice internationale au lieu de la violer.

La Convention Porter paraît faire une application exacte des principes du droit international théorique, en subordonnant l'emploi de la force à un refus d'arbitrage ou à une inexécution de la sentence arbitrale de la part de l'Etat qui subira la force. Par contre, il semble excessif d'affirmer, avec la formule argentine, que l'emploi de la force sera toujours et quand même condamnable, dès l'instant qu'il sera dirigé contre un petit Etat obéré à l'occasion de ses dettes publiques. Suivant une formule meilleure, on dira que le recours à la force sera légitime dans la mesure où il sera conforme à la justice internationale, où les puissances contraignantes prétendront contraindre l'Etat débiteur à de justes prestations. En partant de là, l'on admettra l'emploi de la force contre l'Etat débiteur qui repousserait sans motifs légitimes une offre d'arbitrage ou qui manquerait de se conformer à une sentence arbitrale matériellement et moralement exécutable. Mais, nous l'avons admis aussi, l'Etat débiteur peut avoir de justes motifs pour éluder une offre d'arbitrage. N'est-il pas alors contraire au droit d'autoriser l'Etat créancier à employer la force ? Nous ne le croyons pas. Dire en effet qu'un Etat a le droit de refuser l'arbitrage sur certaines questions, cela signifie que cet Etat peut se dérober à une discussion juridique où son indépendance politique serait éventuellement compromise : mais cela ne signifie pas que l'Etat en cause a simultanément le droit de refuser l'arbitrage et de protester

contre l'emploi éventuel de la force. En refusant l'arbitrage, l'Etat qui subit certaines réclamations internationales se déclare prêt par là même à résister par la force aux actes de force. Car on ne peut guère concevoir que deux systèmes de garanties internationales : la force, la lutte entre Etats qui, se prétendant souverains, indépendants sans limites, refusent par là même toute discussion pacifique et juridique sur l'étendue respective de leurs droits — et le recours aux juridictions internationales qui déterminent la mesure des droits de chaque Etat : recours incompatible avec l'indépendance intégrale des Etats, puisqu'il les traite en justiciables, en personnes juridiques qui ont des droits limités. Un Etat conscient de son ndépendance et de sa dignité nationales peut ainsi refuser l'arbitrage sur certaines questions vitales sans qu'il faille incriminer son attitude : mais en mettant ses droits prétendus hors du domaine de la discussion, il s'expose par là même à les voir violer par une force contraire à la sienne. Et l'on ne voit guère comment il en serait autrement en pratique.

Il reste cependant, pour critiquer les dispositions de la Convention Porter, un argument que le D[r] Drago a rappelé à La Haye et que nous avons déjà admis dans une autre étude : c'est qu'il y a des causes de guerre illégitimes, et que les contestations financières sont de ces litiges qui ne doivent pas armer l'un contre l'autre deux Etats civilisés. « La guerre, disait à La Haye le D[r] Drago, ne se justifie pas en l'absence de causes capables de mettre en danger ou d'affecter d'une manière profonde la destinée d'une nation, et parmi ces causes, on ne pourrait jamais placer le non-paiement des coupons d'une dette aux porteurs éventuels »(1). En de pareils liti-

(1) Cf. plus haut, p. 237.

g s, la situation offre ceci de particulier qu'à l'égard de l'Etat débiteur, les réclamations formulées peuvent suffisamment engager les intérêts vitaux et la dignité nationale de l'Etat pour qu'il répugne à accepter l'arbitrage, tandis que pour l'Etat créancier il n'y a pas, normalement, de droits primordiaux ni d'intérêts majeurs en cause et que par là même il n'y a pas *casus belli*. C'est là ce qui explique l'attitude des puissances créancières qui le plus souvent, suivant la juste politique de l'Angleterre, des Etats-Unis et de la France, hésitent à appuyer inconsidérément les griefs de leurs nationaux, et prolongent, faute de solutions pratiquement acceptables, des situations tendues comme celle qui existe actuellement entre le Vénézuéla et ses créanciers les plus patients. De même que, dans la vie courante, un honnête homme hésite souvent à poursuivre avec acharnement la réalisation de ses droits contre certains débiteurs malheureux ou récalcitrants, de même les Etats qui sont soucieux avant tout de leur bon renom international laissent parfois pendantes durant de longues années certaines contestations de solution difficile, ils attendent pour obtenir satisfaction : ce qui ne signifie pas qu'ils soient dans leur tort.

L'attitude anti-internationale que certains Etats d'Amérique ont cru pouvoir assumer contre leurs créanciers des deux mondes, au mépris même des règles de la courtoisie diplomatique, suffit à expliquer le courant d'opinion qui a persisté en Europe contre les Républiques sud-américaines, contre la Doctrine de Drago elle-même. Mais, inversement, les puissances européennes ont assez souvent exploité l'infériorité matérielle des peuples du Nouveau-Monde, elles ont assez méconnu l'égalité internationale des monarchies de la vieille Europe et des Républiques de l'hémisphère occidental, la Doctrine de Drago enfin s'inspire d'un idéal assez élevé de justice internationale, pour qu'il convienne de se réjouir des événements de 1907, de la réunion même de cette Conférence

de La Haye où, pour la première fois, les représentants des trois Amériques ont discuté avec les diplomates européens sur les intérêts communs de l'humanité civilisée, et de la conclusion de cette Convention Porter qui, si elle ne reproduit pas strictement les formules d'un grand homme d'Etat argentin, consacre du moins, dans ses tendances essentielles, sa doctrine pacifique et généreuse.

H.-A. MOULIN.



APPENDICE

RAPPORT DU BARON GUILLAUME

SUR

LES TRAVAUX DE LA 1re COMMISSION

EXTRAIT

Proposition de la Délégation des Etats-Unis, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats.

J'ai déjà eu l'occasion de constater que, si la motion des Etats-Unis d'Amérique relative à la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles n'avait pas été discutée avec les autres propositions relatives à l'arbitrage obligatoire, c'était à raison des divergences de vues qui se manifestèrent à cet égard au sein du Comité.

S. Exc. le Général Porter ayant d'ailleurs exprimé l'opinion que le texte de cette stipulation devait faire l'objet d'un arrangement spécial, j'ai cru répondre à cette situation en ne vous rendant compte qu'au terme de ce rapport des discussions auxquelles a donné lieu la proposition américaine.

Dès le 2 juillet, la Délégation des Etats-Unis d'Amérique déposait sa proposition concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats.

Cette proposition disait :

« Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses sujets ou citoyens, et afin de garantir que toutes les dettes contractuelles de cette nature qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par voie diplomatique, seront soumises à l'arbitrage, il est convenu qu'aucun recours à une mesure coercitive impliquant l'emploi de forces militaires ou navales pour le recouvrement de telles dettes contractuelles ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage n'ait été faite par le réclamant et refusée ou laissée sans réponse par l'Etat débiteur, ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'ait eu lieu et que l'Etat débiteur ait manqué à se conformer à la sentence rendue.

« Il est de plus convenu que cet arbitrage sera conforme pour la procédure au chapitre III de la Convention pour le Règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée à La Haye, et qu'il déterminera la justice et le montant de la dette, le temps et mode de son règlement et la garantie, s'il y a lieu, à donner pendant tout délai dans le paiement. »

La présentation de cette proposition a été accompagnée de quelques commentaires de S. Exc. le Général Porter :

Les expéditions entreprises en vue de recouvrer des dettes ont rarement été heureuses. Le principe de la non-intervention par la force constituerait un bienfait inestimable pour toutes les parties intéressées.

La reconnaissance de ce principe serait un réel soulagement pour les neutres ; car les blocus, les hostilités, en arrêtant tout trafic, sont une sérieuse menace pour leur commerce ; il serait aussi un avertissement pour une classe de personnes trop disposées à spéculer sur les besoins d'un Gouvernement faible et embarrassé, et comptant sur leurs autorités pour répondre du succès de leurs opérations.

Les Etats débiteurs y trouveraient cet avantage que désormais les prêteurs d'argent ne pourraient plus mettre en ligne de compte, pour baser leurs opérations, que la bonne foi du Gouvernement, le crédit national, la justice des tribunaux locaux, et l'économie apportée dans l'administration des affaires publiques.

L'arbitrage donnera d'ailleurs des garanties aux créanciers sérieux qui le préféreront à l'emploi des armes.

Au sein de la Commission, ce projet a été appuyé par la Délégation de Russie qui le considère comme conforme aux idées de justice et de paix dont s'est inspirée la première Conférence de la Paix, et auxquelles celle-ci reste sincèrement attachée. Elle estime qu'il y a matière, en l'espèce, non seulement à arbitrage, mais encore à enquête internationale : elle pourrait souvent conduire à un accord direct rendant inutile tout recours à un tribunal d'arbitres. Mais, dans le but de respecter les positions acquises, il importe que l'accord à intervenir n'ait point d'effet rétroactif.

La Délégation de la Grande-Bretagne trouve la proposition des Etats-Unis d'Amérique également juste et équitable aux créanciers et aux débiteurs.

La Délégation de Portugal votera avec d'autant plus de plaisir la proposition des Etats-Unis d'Amérique qu'elle consacre indubitablement le principe de l'arbitrage obligatoire sur des points énumérés dans la proposition portugaise.

La Délégation de France considère la proposition présentée par S. Exc. le Général Porter comme très intéressante : elle l'examinera avec d'autant plus de sympathie qu'elle est en quelque sorte complémentaire d'autres propositions relatives à l'arbitrage obligatoire.

La Délégation du Mexique est favorable à l'amendement déposé par les représentants des Etats-Unis d'Amérique ; mais elle est convaincue qu'un Etat ne peut intervenir dans les affaires d'un autre Etat, si ce n'est dans des circonstances exceptionnelles que le droit international détermine ; c'est là une conséquence naturelle du principe de la souveraineté et de l'indépendance des nations.

Elle propose donc une modification de texte répondant à cette préoccupation.

La Délégation de Panama appuie la proposition américaine. Elle n'admet le recours aux moyens coercitifs que pour le cas de violence ou de déni de justice, après la sentence arbitrale.

La Délégation de la République Argentine rend hommage à la proposition américaine qui établit l'arbitrage pour les conventions et pour les dettes contractuelles ; mais elle lui reproche de faire, le cas échéant, une part au droit de recourir à des moyens coercitifs, une fois le jugement arbitral rendu.

Elle n'admet pas que la guerre puisse jamais être reconnue comme un moyen de droit. On ruinerait souvent l'Etat débiteur sans profit pour les créanciers.

Elle ne votera la proposition américaine que sous les deux réserves suivantes :

1° En ce qui concerne les dettes provenant de contrats ordinaires entre le ressortissant d'une nation et un Gouvernement étranger, on n'aura recours à l'arbitrage que dans le cas spécifique de déni de justice par les juridictions du pays du contrat, qui doivent être préalablement épuisées.

2° Les emprunts publics, avec émission de bons constituant la dette nationale, ne pourront donner lieu, en aucun cas, à l'agression militaire ni à l'occupation matérielle du sol des nations américaines.

La Délégation d'Espagne adhère aux principes de modération dont s'est inspirée la proposition des Etats-Unis d'Amérique concernant la

limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes publiques.

Elle est favorable à toute proposition ayant pour but de favoriser, dans les limites du droit, le légitime et pacifique développement des Républiques hispano-américaines, en les mettant à l'abri des abus possibles de la force.

Elle votera la proposition américaine sous la réserve d'une rédaction ne donnant lieu à aucune équivoque.

La Délégation de la République Dominicaine approuve également le principe qui a dicté la proposition américaine ; mais elle ne peut admettre le recours à la force que pour le cas où le refus de l'Etat débiteur de se soumettre au jugement arbitral « ne soit pas formulé en présence de circonstances graves qui créent une impossibilité matérielle à l'accomplir ».

Elle n'entend pas que la garantie dont il est question dans la proposition des Etats-Unis puisse être autre que de nature pécuniaire, n'impliquant, dans aucun cas, une occupation territoriale, et ne pouvant être attentatoire à la souveraineté de l'Etat.

La Délégation de Siam appuyant toujours toute proposition tendant à confirmer l'arbitrage, donne son adhésion à la proposition américaine.

Les Délégations d'Allemagne et de Grande-Bretagne déclarent accepter sans réserve la proposition présentée par la Délégation américaine.

La Délégation du Chili a déposé elle-même une proposition ayant pour but de soumettre à l'arbitrage toutes réclamations en dommages et intérêts d'ordre pécuniaire qui n'auraient pu être réglées à l'amiable, ainsi que les réclamations qui résultent de prétendues infractions à des contrats.

L'Etat qui refuserait de reconnaître une sentence arbitrale régulière, perdrait la considération des autres Etats, et mettrait la partie adverse en meilleure situation pour l'exercice intégral de tous ses droits.

La Délégation de Haïti se rallie à la proposition des Etats-Unis d'Amérique concernant le recouvrement des dettes publiques ayant leur origine dans des contrats, tout en demandant de restreindre quelque peu les pouvoirs accordés aux arbitres, et de laisser aux Parties en cause le soin de préciser les garanties à accorder. Elle ajoute, d'ailleurs, qu'en donnant cette adhésion, elle n'entend pas admettre qu'en pareille matière l'emploi de la force puisse être légitime.

La Délégation du Japon se rallie en principe à la proposition des Etats-Unis d'Amérique, tout en se réservant le droit de se prononcer ultérieurement, d'une manière définitive, lorsqu'elle aura sous les yeux une proposition complète sur l'arbitrage obligatoire en général.

La Délégation du Pérou, tout en approuvant le principe général qui a inspiré la proposition américaine, estime qu'il est nécessaire de préciser et de délimiter son champ d'action ; elle propose un amendement dans ce sens.

La Délégation d'Autriche-Hongrie n'élève aucune objection contre une stipulation éventuelle d'après laquelle « les Puissances renonceraient à l'emploi de la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles, avant qu'une offre d'arbitrage n'eût été faite par la Puissance réclamante, et refusée ou laissée sans réponse par la Puissance débitrice, ou jusqu'à ce que l'arbitrage n'eût lieu et que la Puissance débitrice eût manqué à se conformer à la sentence rendue ».

Elle est donc prête à accepter sans réserve l'amendement des Etats-Unis d'Amérique.

La Délégation du Guatémala accepte également la proposition américaine, mais avec cette réserve que le Gouvernement pourra n'admettre le recours à l'arbitrage que si les ressortissants étrangers, en conflit avec lui pour le recouvrement de créances ordinaires, procédant de contrats, ont épuisé les recours légaux que leur accordent les lois constitutives du pays.

La Délégation de la République du Salvador adhère à la proposition présentée par la Délégation des Etats-Unis, avec les réserves suivantes :

1° que pour les dettes provenant de contrats ordinaires entre Etats et particuliers, on n'aura recours à l'arbitrage que dans les cas de déni de justice, après que les juridictions du pays contractant auront été préalablement épuisées ;

2° que les emprunts publics constituant des dettes nationales ne pourront jamais donner lieu à des agressions militaires ni à une occupation matérielle du territoire des nations américaines.

La Délégation du Brésil ne demanderait pas mieux que de voir abolir la guerre ; mais, si en admettant comme légitimes d'autres cas de conflits armés, l'on veut créer une catégorie juridique d'immunité absolue pour les dettes publiques, elle estime que cette exception ne se justifie pas.

Tout en rendant hommage aux tendances pacifistes tant de S. Exc. M. Drago que des Délégués américains, la Délégation n'admet pas que l'on conteste à un Gouvernement le droit d'intervenir en faveur de ses ressortissants. Un Etat qui emprunte ne pose pas d'ailleurs un acte politique ; mais il se livre à un acte relevant du droit civil.

Vouloir compléter ainsi la doctrine de Monroe, c'est risquer de la compromettre au point de vue pratique. Le Brésil ne veut ébranler ni son crédit ni celui de l'Amérique latine.

La formule présentée par la Délégation des Etats-Unis d'Amérique mentionne franchement l'appel éventuel à la force, et il faut l'en louer.

La Délégation du Brésil voudrait voir adopter par la Conférence une disposition visant à la renonciation du droit de conquête ; elle a libellé sa pensée de la manière suivante, tout en admettant les modifications qui sembleraient convenables au succès de l'idée :

« Aucune des puissances signataires n'entreprendra pas d'altérer, par le moyen de la guerre, les bornes actuelles de son territoire aux dépens de celui d'aucune autre de ces Puissances, qu'après le refus de l'arbitrage proposé par celle qui prétendrait l'altération, ou lorsque celle-ci désobéira au jugement arbitral. Si quelqu'une de ces puissances viole cet engagement, l'aliénation de territoire imposée par les armes n'aura pas de validité juridique ».

Il n'entre pas dans les intentions de la Délégation Roumaine de s'opposer à la proposition des Etats-Unis d'Amérique, elle ne pourrait cependant lui donner son adhésion, parce qu'elle ne constitue pas un principe d'ordre général à insérer dans la Convention de 1899, mais une disposition spéciale, issue de circonstances et d'événements particuliers, qui se sont produits dans l'Amérique du Sud — disposition qui ne pourrait, à aucun titre, trouver son application en Europe.

Il semble étrange d'insérer dans la Convention de 1899, où il est stipulé que les questions touchant à l'honneur national et aux intérêts vitaux des Etats ne peuvent être soumises à l'arbitrage, un article nouveau prévoyant l'arbitrage obligatoire pour des cas où l'honneur national et les intérêts vitaux peuvent être engagés au plus haut degré.

La Délégation d'Italie serait heureuse de donner une approbation entière à la proposition de la Délégation des Etats-Unis ; mais elle se voit forcée de se réserver en attendant certains éclaircissements.

Elle se demande pourquoi il appartient au créancier seulement d'avoir le droit ou le devoir de faire une offre d'arbitrage ; elle voudrait savoir si, avant de soumettre le différend au jugement des arbitres, tous les degrés de la juridiction ordinaire doivent avoir été parcourus.

Pourquoi parler de moyens coercitifs plutôt que de mentionner l'obligation réciproque d'avoir recours à l'arbitrage ?

Est-ce par omission que la proposition américaine ne mentionne pas le cas de déni de justice ?

C'est sous les mêmes réserves que les Délégations de Serbie et de Bulgarie adhèrent à la proposition américaine.

Tout en se montrant sympathique au principe de l'arbitrage, la Délégation de Grèce se demande s'il y a opportunité de comprendre une adjonction ayant trait à l'emploi éventuel de mesures coercitives, dans un accord international paraissant destiné à régler les moyens pacifiques propres à résoudre des conflits internationaux.

La Délégation de Bolivie se place au même point de vue.

La Délégation du Vénézuéla demande que les différends provenant de réclamations pécuniaires, soient en tous cas réglés par les moyens pacifiques, sans recours possible à des mesures coercitives impliquant l'emploi de forces militaires ou navales.

Les Délégations du Nicaragua, de la Colombie, de l'Uruguay et de l'Equateur, tout en adhérant aux propositions américaines, se déclarent opposées à un emploi quelconque de la force pour le règlement des dettes.

La Délégation de l'Equateur précise son attitude en faisant les réserves suivantes :

1° L'arbitrage ne pourra être demandé qu'en cas de présomption de déni de justice et après avoir épuisé toutes les juridictions du pays ;

2° L'intervention armée ne pourrait avoir lieu une fois la sentence arbitrale rendue, que si la mauvaise foi du débiteur est manifestement démontrée.

La Délégation de Suède ne peut donner son approbation à la proposition américaine à raison de la manière dont elle est formulée ; elle semble donner une sanction indirecte à l'emploi de la force dans tous les cas qui n'y sont pas expressément visés.

La Délégation de Suisse, se plaçant à un autre point de vue, constate que la proposition américaine aurait pour conséquence de soumettre à l'arbitrage international des arrêts rendus par la justice nationale dans des contestations de droit privé relevant exclusivement de la juridiction suisse.

Elle ne peut souscrire à semblables engagements.

Les tribunaux suisses sont compétents pour juger les contestations soulevées à l'occasion d'engagements pécuniaires souscrits par l'Etat.

Au surplus, les étrangers jouissent dans la Confédération, de par les lois et les traités internationaux, de la même protection et des mêmes garanties de droit que les nationaux.

La Délégation du Grand Duché de Luxembourg s'abstiendra de prendre part au vote sur la proposition américaine, à raison de la situation particulière que le Traité de Londres a faite à son pays, en le plaçant dans un état de neutralité permanente, sous la garantie des grandes puissances signataires de ce Traité.

Au sein du Comité, la discussion de la proposition américaine fut très brève.

La Délégation des Etats-Unis d'Amérique avait introduit certaines modifications dans le texte primitif de son projet ; c'est donc sur la rédaction nouvelle de la proposition que s'ouvrirent les débats par une courte déclaration de S. Exc. le Général Porter ; j'en rapporterai les lignes suivantes :

« Le but de la proposition n'est point, directement ou implicitement, d'essayer de justifier, dans les cas de dettes ou de réclamations d'une nature quelconque, aucune procédure qui n'est pas basée sur le principe du Règlement des différends internationaux par l'arbitrage dont, dans son application la plus large, les États-Unis d'Amérique sont aujourd'hui plus que jamais l'avocat sincère ».

La Délégation d'Italie apprécie la valeur de cette déclaration ; ayant obtenu les éclaircissements qu'elle sollicitait et le but principal de ses réserves ayant été atteint, elle donne son adhésion à la proposition américaine.

Il en est de même des Délégations d'Allemagne, de France et de Russie.

L.L. E.E. MM. Drago et Milovanovitch trouvent la dénomination de « dettes contractuelles » trop vague ; elle peut donner lieu à des malentendus, car elle peut comprendre aussi bien les dettes provenant de conventions conclues entre un Etat et les nationaux d'un autre Etat que celles qui naissent de contrats d'Etat à Etat. Les auteurs entendent-ils viser par les mots « dettes contractuelles » ces deux catégories de dettes ?

S. E. le Général Porter répond que cette distinction entre les dettes existantes entre Etats et celles qui naissent entre un Etat et les ressortissants d'un autre Etat, a peu d'importance ici.

S'il est question de dettes publiques, ainsi que l'émission d'obligation de rentes, les créanciers seront suffisamment protégés par les principes généraux du droit des gens.

Si, au contraire, il s'agit de dettes contractuelles, la protection des droits des créanciers sera assurée par la proposition américaine.

M. le Délégué plénipotentiaire des Etats-Unis d'Amérique déclare en outre qu'il ne peut consentir à la suppression de la mention de la force armée demandée par les Délégations de la République Argentine et de la Serbie ; mais il désire qu'il soit entendu que ce moyen extrême est uniquement réservé au cas de refus d'exécution d'une sentence arbitrale.

Cette explication ne donne pas satisfaction à S. Exc. M. Drago qui s'exprime en ces termes :

« Quant à la mention de la force que la Délégation américaine a cru devoir maintenir dans la nouvelle rédaction de son projet, je crois toujours qu'il serait particulièrement dangereux d'y insister. Les termes qui autorisent l'usage « de la force armée » vont beaucoup plus loin que la simple rétorsion ou ce que l'on appelle une « démonstration navale ».

« Or, ce serait le cas de se demander jusqu'où iraient ces sortes de mesures coercitives ? D'après Basset Moore, l'éminent jurisconsulte

américain, le Secrétaire d'Etat Blaine s'occupant, en 1881, du recouvrement de certaines dettes du Vénézuéla, proposa au Gouvernement français que les Etats Unis prendraient possession des douanes de la République Sud-Américaine à la Guayra et à Puerto Cabello et y placeraient un de leurs agents chargé de percevoir les droits qui seraient ensuite distribués au *prorata* entre les divers créanciers, tout en chargeant d'un dix pour cent additionnel le pays débiteur. Ces mêmes méthodes de recouvrement furent préconisées plus tard, par le Secrétaire d'Etat Frelinghuysen.

« Voilà une manière d'entendre l'application des mesures coercitives qui pourrait bien donner lieu à des controverses et même à des conflits. Est-ce que les nations européennes ou américaines seraient autorisées indistinctement à administrer de la sorte les douanes d'un pays débiteur, ou bien, au contraire, s'en tiendrait-on au système de Blaine et de Frelinghuysen, d'après lequel cette fonction serait uniquement dévolue aux Etats-Unis ? Je pose la question simplement pour montrer combien il est difficile de définir et de régler d'avance l'emploi de la force, et combien il serait préférable de laisser chaque cas se résoudre d'après les circonstances et les nécessités du moment. Mais, je dois me borner à donner ici de simples indications, mon pays ayant exclu, dans toutes les hypothèses, le recouvrement forcé quand il s'agit de dettes publiques, les seules pouvant donner lieu à de dangereuses divergences de vues.

« La Délégation Argentine se trouve donc obligée de maintenir intégralement les deux réserves qu'elle a déjà faites, tout en confirmant son vote favorable à la proposition américaine ».

Tout en rendant hommage à l'esprit humanitaire qui a inspiré la proposition des Etats-Unis d'Amérique, la Délégation de Suisse ne pourrait cependant s'y rallier, parce que les cas de conflits que vise cette proposition, ne prennent pas directement naissance entre des Etats, mais proviennent de réclamations privées de particuliers. Ces réclamations sont, de par leur nature même, soumises à la juridiction de l'Etat requis et à cette juridiction seulement. Or, les tribunaux suisses offrent aux étrangers les mêmes garanties d'impartialité qu'aux nationaux.

S. Exc. M. de Martens demande s'il entre bien dans la pensée des auteurs de la proposition d'en limiter l'application au cas où des ressortissants d'un Etat, créanciers d'un autre Etat, s'adressent à leur Gouvernement dans le but de recouvrer le montant de ce qui leur est dû ? Est-il bien entendu qu'il dépend absolument du Gouvernement intéressé d'intervenir dans ce conflit entre ses nationaux et un Etat étranger, et même, en cas de besoin, de les remplacer devant lui ?

S. Exc. le Général Porter répond affirmativement et la Délégation de Russie en prend acte.

La Délégation de Belgique se félicite de voir la proposition américaine mettre la force au service du droit ; elle ne peut refuser ses sympathies à semblable conception ; mais elle se verra cependant forcée de s'abstenir au vote, parce que les conflits que vise le projet américain pourraient, en certaines circonstances, être de nature à toucher aux intérêts vitaux des Etats, ce qui rendrait le recours à l'arbitrage peu désirable pour certains Gouvernements ; elle se demande d'ailleurs, si la détermination du temps, du mode de paiement et des garanties rentre dans le domaine de l'arbitrage.

La proposition des Etats-Unis est votée par 12 voix contre 1.

Ont voté pour :

Les Délégations d'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de la République Argentine, d'Autriche-Hongrie, du Brésil, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, du Mexique, de Portugal, de Russie et de Serbie.

A voté contre :

La Délégation de Suisse.

La Délégation de Suède n'était pas représentée.

Voici le texte de cette proposition, tel qu'il a été adopté par le Comité :

Dans le but d'éviter entre nations des conflits armés d'une origine purement pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux, les Puissances signataires sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de telles dettes contractuelles.

Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue.

Il est de plus convenu que l'arbitrage dont il s'agit sera conforme pour la procédure au chapitre III de la Convention pour le Règlement Pacifique des Conflits internationaux adoptée à la Haye, et qu'il déterminera, en tant que les Parties n'en seraient pas convenues, la justice et le montant de la dette, le temps et le mode de son règlement.

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DU BARON GUILLAUME

SUR LES

TRAVAUX DE LA 1RE COMMISSION

EXTRAIT

Proposition de la Délégation des Etats-Unis concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats.

J'ai déjà eu l'honneur de vous exposer les discussions auxquelles donna lieu la proposition de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique, concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires, ayant leur origine dans des contrats ; je vous ai aussi rendu compte du vote de ce projet par le Comité A.

Au sein de la première Commission, la Délégation de Vénézuéla a demandé une nouvelle rédaction du second alinéa de la proposition de Son Exc. le général Porter.

On dirait :

« Cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur, ayant accepté une offre d'arbitrage, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue ».

« De cette façon, a dit M. Gil Fortoul, la compétence des tribunaux nationaux serait mise hors de discussion là où elle est reconnue par les Parties contractantes ; on replacerait le recours à l'arbitrage interna-

tional là où seulement il est admissible, c'est-à-dire au moment où la dette contractuelle serait devenue un cas de conflit entre deux Etats, et il n'y aurait pas lieu, ce me semble, à des réserves d'un nombre considérable d'Etats dont la législation nationale est, au fond, la même que dans la République Vénézuélienne, législation qui est imitée, je crois, de celle des Etats-Unis d'Amérique ».

La Délégation de Bolivie ne pourra donner un assentiment complet à la proposition américaine, qui implique, selon elle, la légitimation par la Conférence de la Paix d'une certaine catégorie de guerres, ou tout au moins d'interventions, motivées par des contestations ne se rapportant ni à l'honneur ni aux intérêts vitaux des Etats créanciers.

La Délégation de Guatémala adhère à la proposition de S. Exc. le général Porter qu'elle considère comme ne faisant référence, en aucune sorte, aux emprunts d'Etats ou aux dettes publiques proprement dites.

Le Guatémala se réserve d'ailleurs le droit de n'accepter l'arbitrage que lorsque les ressortissants étrangers en conflit avec le Gouvernement pour le recouvrement des dettes provenant des contrats passés avec lui, auront épuisé les recours légaux que leur accordent les lois du pays.

La Délégation de Suisse ne saurait souscrire à une proposition dont la tendance a certainement toutes ses sympathies, mais qui veut soumettre à l'arbitrage international des différends qui, par leur nature même, sont du ressort exclusif de la juridiction nationale.

Les Délégations de la République Argentine, du Pérou et du Paraguay maintiennent les réserves qu'elles ont faites antérieurement.

La Délégation de la République Dominicaine votera en faveur du projet, mais fait ses réserves quant à la stipulation relative à l'impossibilité d'amener une entente entre les Parties sur l'établissement d'un compromis.

Les Délégations de Russie, d'Autriche-Hongrie, du Japon et d'Italie déclarent accepter sans réserve la proposition des Etats-Unis d'Amérique.

Cette proposition est finalement acceptée par 37 suffrages et six abstentions.

La Délégation du Vénézuéla a voté favorablement pour le premier alinéa du projet et négativement pour les deux autres.

Se sont abstenus :

La Belgique, la Grèce, le Luxembourg, la Roumanie, la Suède et la Suisse.

Voici le texte de la proposition......

(Même rédaction que dans le précédent rapport).

BIBLIOGRAPHIE

Il serait matériellement difficile et d'ailleurs inutile ici de donner une bibliographie complète de tous les ouvrages, articles ou recueils qui ont pu traiter principalement ou incidemment des nombreux problèmes juridiques, législatifs et politiques qui se posent à propos des emprunts d'Etats, des banqueroutes d'Etats, et des difficultés internationales qui surgissent à cette occasion, — ou à propos de la Doctrine de Monroe, de la Doctrine de Drago, des rapports de l'Europe et des deux Amériques, à propos enfin de la sanction des droits des Etats et du règlement des litiges internationaux. Nous ne pouvons mentionner ici que les publications qui se réfèrent plus spécialement à la Doctrine de Drago ou qui sont d'un intérêt tout immédiat pour la compréhension des controverses juridiques et des polémiques relatives à cette doctrine.

1° Publications officielles, recueils de documents, etc.

Indépendamment des recueils de traités, des recueils de documents internationaux comme les *Archives diplomatiques* et des publications officielles nationales très connues comme les Livres jaunes, *Blue Books*, etc., le *Journal Officiel de la République française*, les *Papers relating to the foreign relations of the United States*, etc., où certains documents pourront être recherchés (débats parlementaires, messages présidentiels, etc.), on consultera avec intérêt les *Rules and Regulations of the Stock Exchange*, les *Rules and Regulations* et les *Annual Reports* de la *Corporation of foreign Bondholders*, les Statuts et Rapports annuels de l'Association nationale des Porteurs français de valeurs étrangères, et d'autres recueils spéciaux analogues. — Voir aussi les Recueils des Lois et Décrets des différents Etats pour le texte des nombreux documents législatifs ou administratifs qui se réfèrent aux dettes publiques des Etats.

Pour ce qui concerne spécialement la 2[me] Conférence de La Haye, nous avons personnellement fait usage de la collection originaire des

Actes et Procès-verbaux de la Conférence, imprimée au fur et à mesure des séances de La Haye. Les Actes de la Conférence de 1907 commencent à faire l'objet de publications officielles telles que les *Protocols of the Eleven plenary Meetings of the second Peace Conference held at The Hague in 1907* (with annexes), présentés au Parlement britannique en juin 1908, et les *Actes et Documents de la seconde Conférence internationale de la Paix*, dont le tome I paraît actuellement à La Haye. Ce volume est d'ailleurs la réunion matérielle d'une partie des actes et documents distribués aux membres de la Conférence en 1907.

2° Livres et brochures.

Nous ne mentionnons ici ni les ouvrages généraux de droit international public ou privé, ni les ouvrages généraux d'économie politique, de science financière, de législation financière, etc., qui peuvent être utilement consultés sur un grand nombre de points à l'occasion des questions discutées dans les diverses parties de ce livre. — Il y aurait aussi une bibliographie beaucoup plus étendue à donner sur la Doctrine de Monroe : on la trouvera dans les livres ou articles auxquels nous renvoyons sur la question.

Alglave et Renault. — La personnalité de l'Etat en matière d'emprunt. Le gouvernement portugais. Emprunt 1832. — Paris, lib. Moderne, 1880.

Bonfils. — De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers. — Paris, 1865.

Bureau (Paul). — Le Conflit italo-colombien (Affaire Cerruti). — Paris, Rousseau, 1899.

Diena (G.). — *Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale.* — Turin, 1898 (C. R. par M. P. Fauchille, R. G. D. I., 1899, p. 104).

Doctrine de Monroe (La). (Consultation Calvo). — Paris, 1904.

Drago (L. M.). — *La Republica Argentina y el caso de Venezuela.* — Buenos-Aires, 1903.

— *Cobro coercitivo de deudas publicas.* — Buenos-Aires, 1906.

Flœcker (De). — De l'intervention. — Paris, 1896.

Fried (A.-H.). — *Die zweite Haager Konferenz, ihre Arbeiten, ihre Ergebnisse und ihre Bedeutung.* — Leipzig, 1908.

Gaché (Aug.). — Le conflit vénézuélien et l'arbitrage de La Haye. — Paris, 1906.

Halguin (Général José). — La Doctrine de Drago. — La Haye, 1907.

Kampf um das Deutschtum (Der). — Collection de monographies publiées à Munich sur les Républiques sud-américaines.

Körner (Al.). — *Staatsschuldentilgung und Staatsbankerott.* — Vienne, 1893.

Joubert (H.). — Les emprunts d'Etats étrangers. — Paris, 1906.

Lémonon. — La seconde Conférence de la Paix. — Paris, 1908.

LEWANDOWSKI. — De la protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers. — Paris, 1896.

MARTENS (De). — Par la Justice vers la Paix. — Saint-Pétersbourg, 1905.

MEILI. — *Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft.* — Berlin, 1895.

ORLANDO. — *Panamericanismo.* — Rio-de-Janeiro, 1906.

PÉTIN. — Les Etats-Unis et la Doctrine de Monroe. — Paris, Rousseau, 1900.

PIOT (G.). — Des règles de compétence applicables aux Etats et aux souverains étrangers. — Paris, 1887.

POLITIS (N.). — Les emprunts d'Etats en droit international. — Paris, Pedone, 1894.

PFLUG. — *Staatsbankerott und internationales Recht.* — Munich, 1898.

QUESADA (Gonzalo de). — *Arbitration in Latin-America.* — Rotterdam, 1907.

REDDAWAY. — *The Monroe Doctrine.* — Cambridge, 1898.

Speeches incident to the visit of secretary Root to South-America. — Washington, 1906.

STEAD (T. W.). — *The americanization of the World.*

TCHERNOFF. — Protection des nationaux résidant à l'étranger, avec Introduction sur la souveraineté des Etats en droit international. — Paris, Pedone, 1899.

VAN DAEHNE VAN VARICK. — Le Droit financier international devant la Conférence de La Haye. — La Haye, 1907. — (Et, du même auteur, des articles dans le journal *Het Vaterland.*)

WUARIN. — Essai sur les emprunts d'Etats et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers. — Paris, 1907.

3° Articles de Revues.

Sur la Doctrine de Monroe, sur la politique nord-américaine, sur les rapports entre l'Europe et l'Amérique du Sud, sur l'état politique et économique de l'Amérique du Sud et les relations intersudaméricaines, sur les rapports entre les deux Amériques, le Panaméricanisme et les Conférences panaméricaines, sur la seconde Conférence de la Paix, on trouverait de très nombreux articles dans les grandes Revues françaises, anglaises, américaines, allemandes, etc. — surtout à partir de 1895. — Nous n'avons cru devoir citer ici que les articles qui nous ont paru d'importance capitale, ou d'intérêt spécial pour les lecteurs de cet ouvrage.

ALVAREZ (A.). — Le droit international américain. — R. G. D. I., 1907, p. 393.

American affairs. — *National Review*, novembre 1906.

ANZILOTTI. — La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers. — R. G. D. I., 1906, pp. 5 et 285.

BAR (De). — Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions intentées contre les gouvernements et les souverains étrangers. — J. D. I. P., 1885, p. 645.

DE BARRAL-MONTFERRAT. — Le président Castro et le Conflit franco-vénézuélien. — *Correspondant*, juillet 1906, p. 80.

BASDEVANT. — L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla. — R. G. D. I., 1904, p. 362.

— Le conflit franco-vénézuélien. — R. G. D. I., 1906, p. 509.

BEERNAERT (A.). — Les Etats américains et la Conférence de La Haye. — R. D. I., 1903, p. 557.

BÉRARD (Victor). — Allemagne et Vénézuéla. — *Revue de Paris*, 15 janvier 1903.

— Finance et diplomatie. — *Revue de Paris*, 15 novembre 1905.

BONSAL (Stephen). — *Greater Germany in South America.* — *North American Review*, 1903.

— *Castro: A latin american type.* — N. A. R., 1903.

BROOKS (Sydney). — *The Venezuelan Affair.* — *Fortnightly Rev.*, 1903.

CRAMMOND KENNEDY. — *The Drago Doctrine.* — N. A. R., 31 juillet 1907 (Vol. 185, p. 614).

DRAGO (Luis-M.). — Les emprunts d'Etats et leurs rapports avec la politique internationale. — R. G. D. I., 1907, p.

— *State loans in their relation to international policy* (traduction du précédent article). *Am. J. of Int. Law*, 1907, p. 692.

Drago at the Hague. — *Truth*, 31 juillet 1907.

Drago Doctrine (*The*) *and the Porter proposition.* — *Rev. of Rewiews*, octobre 1907.

DUPUIS. — L'Institut de Droit international, session de Neuchatel (1900). — C. R. dans R. G. D. I., 1900, p. 749.

D'ESTOURNELLES DE CONSTANT. — Les résultats de la IIe Conférence de La Haye. — *La Paix par le Droit*, janvier 1908.

FIORE (Pasq.). — De la sanction juridique du Droit international. — R. D. I., 1898, p. 5.

GABBA. — De la compétence des tribunaux à l'égard des Etats et des souverains étrangers. — J. D. I. P., 1888, p. 180; 1889, p. 538; 1890, p. 27.

GARCIA (Juan A.). — Article bibliographique sur : *La Republica Argentina y el caso de Venezuela*, de L. M. Drago. — *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales*, Buenos-Aires, 1903.

HARTMANN. — De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et les souverains étrangers. — R. D. I., 1890, p. 425.

HERSHEY (Amos S.) — *The Venezuelan Affair in the light of international law.* — *American Law Register*, mai 1903 (vol. 42, p. 250).

— *The Calvo and Drago Doctrines.* — *Am. J. of. int. Law*, 1907, p. 26.

Holtzendorf. — Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur des biens appartenant aux gouvernements étrangers. — J. D. I. P., 1876, p. 431.

Jeffersonian Democrat (A). — The Monroe Doctrine and the Venezuelan Affair. — N. A. R., mars 1903.

Jozon. — Des conséquences de l'inexécution des engagements pris par les gouvernements relativement au paiement de leurs dettes publiques. — R. D. I., 1869, p. 270.

Kebedgy. — De la protection des créanciers d'un Etat étranger. — J. D. I. P., 1894, p. 59 et 504.

— Les difficultés financières de la Grèce et l'intervention des Etats étrangers. — R. G. D. I., 1894, p. 261.

Lacombe. — De la défense des porteurs de titres de fonds d'Etats étrangers (Congrès international des valeurs mobilières), Paris, 1900 (vol. II, n° 70).

Latané. — *The forcible collection of international debts.* — *Atlantic Monthly*, octobre 1906.

Lémonon. — La seconde Conférence de la Paix et ses résultats juridiques. — J. D. I. P., 1908, p. 31.

Lisboa. — Des réclamations diplomatiques. — R. D. I., 1906, p. 237.

Macdonell (John). — *Europe and South America.* — *Nineteenth Century and After*, avril 1903.

Mallarmé. — L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de La Haye. — R. G. D. I., 1906, p. 423.

Moncharville. — Le conflit franco-turc de 1901. — R. G. D. I., 1902, p. 698.

Panamerikanische Kongress und die Drago doktrine (Der dritte). — *Grenzboten*, 1906, t. II, p. 397.

Pillet. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. — R. G. D. I., 1898, p. 66 et 236 ; 1899, p. 503.

Pluyette. — Les fonds d'Etats étrangers sur le marché libre. (Congr. int. des Val. mob. Vol. IV, n° 141.)

Politis (N.). — Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats. — R. G. D. I., 1902, p. 5.

Pollock (Sir Frederick). — *The Monroe Doctrine.* — *Nineteenth Century and After*, oct. 1902.

Pradier-Fodéré. — La question de l'arbitrage devant la Conférence internationale américaine de Washington. — R. D. I., 1890 (t. XXII), p. 537.

Scott (G. W.). — *International Law and the Drago Doctrine.* — N. A. R., 15 oct. 1906. (Vol. 183, p. 602.)

4° Articles de journaux.

Il y aurait à se reporter à la collection de tous les grands journaux sud-américains, nord-américains ou européens pour tout ce qui concerne la Conférence pan-américaine de Rio-de-Janeiro (juillet-août 1906). On trouverait également dans la presse du monde entier (juin-octobre 1907), de nombreux articles concernant la Doctrine de Drago et la proposition Porter à la Conférence de La Haye. — Nous signalons seulement un certain nombre de ces derniers articles parmi beaucoup d'autres:

Collecting debts with a shotgun. — *New-York Herald*, 18. VII. 1907.
Against debts collecting war. — *The Philadelphia Record*, 18. VII. 1907.
The Drago doctrine at the Hague. — *The Virginia Pilot*, 20. VII. 1907.
The Drago doctrine. — *Shenectady Gazette*, New-York, 26. VII. 1907.
The Drago doctrine at the Hague. — *Saint-Paul Pioneer Press*, 29. VII. 1907.
Arbitration of pecuniary claims. — *New-York Herald*, 31. VII. 1907.
The real Drago doctrine. — *The Union*, Rochester, 1. VIII. 1907.
Drago doctrine forms. — *The Leader*, New-York, 7. VIII. 1907.
Venezuela and Drago doctrine. — *The Star*, Washington, 8. IX. 1907.
Importance of the Drago doctrine. — *New York Press*, 3. XI. 1907.

La Conférence de La Haye et la Doctrine de Drago. — *Le Canada*, Montréal, 4. VII. 1907.

A Doutrina de Drago na Haya. — *O Estado de Sam Paulo* (Brésil), 20. VI. 1907.
Hamilton y la Doctrina Drago. — *El Republicano*, Bogota, 28. VI. 1907.
La Doctrina Drago en el Congreso de la Haya. — *Diario del Salvador*, 13. VII. 1907.
La Doctrina Drago ante la Conferencia de la Haya. — *Figaro* de La Havane, 29. XII. 1907.

Recovery of debts and arbitration. — *The Times*, 17. VII. 1907.
Drago doctrine at the Hague. — *The Globe*, 17. VII. 1907.
America at the Hague. State debts and the use of force. — *Manchester Guardian*, 17. VII. 1907.
Governments as debt collectors. — *The Western Daily Press*, Bristol, 18. VII. 1907.
Exposition of the Drago doctrine. — *Morning Post*, 19. VII. 1907.
The Drago doctrine. — *Daily News*, 19. VII. 1907.
The Drago doctrine. — *Tribune*, 19. VII. 1907.
Drago doctrine at the Hague. — *Westminster Gazette*, 19. VII. 1907.
The Drago doctrine. — *Daily Chronicle*, 19. VII. 1907.
Bondholders wars. — *Daily Chronicle*, 20. VII. 1907.

Debt collecting and the Drago doctrine. — *The Glasgow Herald*, 19. VII. 1907.

Exposition of the Drago doctrine. — *Nottingham Guardian*, 19. VII. 1907.

The Hague Conference. — *Times*, 30 juillet 1907.

The Discovery of South America. — *The public Opinion*, 16. VIII. 1907.

The Drago Doctrine. — *Daily Telegraph*, 2. IX. 1907.

What the Conference has done. — *Tribune*, 16. IX. 1907.

Speech by Dr Drago. — *Sunday Times*, 6. X. 1907.

Speech by Dr Drago. — *The Birmingham Post*, 7. X. 1907.

Dr Drago's Speech. — *Birmingham's Gazette*, 7. X. 1907.

The failure at the Hague. — *Tribune*, 18. X. 1907.

Peace Makers at the Hague. Four Monthes works reviewed. — *Tribune*, 19. X. 1907.

The modified Drago doctrine. — *South American journal*, Londres, 19. X. 1907.

The Peace Conference. — *Freeman's journal*, Dublin, 19. X. 1907.

The Hague Conference. — *Manchester Guardian*, 21. X. 1907.

The failure at the Hague. — *Daily News*, 21. X. 1907.

La Doctrine de Drago. — *Le Temps*, 7. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *La Vie Financière*, 18 et 19. VII. 1907.

La Conférence de la Paix et la Doctrine de Drago. — *Journal des Débats*, 19. VII. 1907.

La Conférence de la Haye. La Doctrine de Drago. — *Figaro*, 19. VII. 1907.

Les créanciers étrangers et leurs débiteurs de l'Amérique latine. — *Gil Blas*, 19. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *Le Radical*, 19. VII. 1907.

Le discours du Dr Drago. — *L'Echo de Paris*, 19. VII. 1907.

Un grand discours du Dr Drago. — *La République française*, 19. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *La Dépêche Coloniale*, 21. VII. 1907.

Les Emprunts d'Etat. — *Le Mémorial Diplomatique*, 23. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *Paris-Bourse*, 24. VII. 1907.

Le Vénézuéla et ses créanciers. — *Le Temps*, 20. VIII. 1907.

La Doctrine de Drago commentée par son auteur. — *Gil Blas*, 8. X. 1907.

La Conférence de La Haye. — *La Tribune de Genève*, 19. VII. 1907.

La Conférence de La Haye. La Doctrine de Drago. — *Journal de Genève*, 20. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *Journal de St-Pétersbourg*, 22. VII. 1907.

La Doctrine de Drago. — *Novoie Vremia*, 1. VIII. 1907.

Le recouvrement des dettes d'Etat et la Doctrine de Drago. — *Journal de St-Pétersbourg*, 27 29. VIII. 1907.

Drago. — *Berliner Tageblatt*, 2. VII. 1907.
Die Drago lehre. — *Tageblatt* de *Leipzig*, 9. VII. 1907.
Die Drago Doktrin. — *Berliner Borsen Zeitung*, 18. VII. 1907.
Die Drago Doktrin. — *Berliner Lokal Anzeiger*, 19. VII. 1907.
Die Drago-Theorie. — *Kœlnische Volkszeitung*, 29. VII. 1907.
Die Drago Doktrin. — *Kœnigsberger Hartungsche Zeitung*, 7. VIII. 1907.
Ein interview mit Dr Drago. — *Die Zeit*, Vienne, 17. VII. 1907.
Ein gesprach mit L. M. Drago. — *Neue Freie Presse*, 2. VIII. 1907.

Il dottore Drago e la sua dottrina all'Aja. — *Secolo*, Milan, 3. VII. 1907.
La Dottrina di Drago come programma dell'America Latina. — *Secolo*, 19. VII. 1907.
La Dottrina di Drago alla Conferenza per la Pace. — *Secolo XIX*, Gênes, 19. VII. 1907.
Due dottrine americane : Monroe e Drago. — *Secolo*, 12. IX. 1907.
Intervenciones financieras. La Doctrine de Drago. — *El Liberal*, Madrid, 1. VII. 1907.
Espana y la Doctrina de Drago. — *La Epoca*, 25. VII. 1907.
Venezuela y la Doctrina de Drago. — *Correspondencia de Espana*, 22. VII. 1907.
La Doctrina de Drago. — *Correspondencia de Espana*, 28. VII. 1907.
A Doutrina de Drago. — *Seculo*, Lisbonne, 26. VII. 1907.

CHAUMONT. — Typographie et Lithographie CAVANIOL.

CHAUMONT. — Typographie et Lithographie CAVANIOL.

us

LIC

IP

ıblie
Elle
erses
dues
ents

rin-
onal
, en
des
na-
bo-
ont
ut
nt.

fr.

r-
rt